

Міністерство внутрішніх справ України
Харківський національний університет внутрішніх справ

О. О. Панова

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Монографія

Харків 2018

УДК 342.92 (477)
ББК 67.9(4УКР)301.0
П 16

Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 27.12.2018 р.)

Рецензенти:

Музичук О. М., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, декан факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ;

Дрозд О. Ю., доктор юридичних наук, доцент, т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури Національної академії внутрішніх справ;

Куліш А. М., доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор навчального-наукового інституту права Сумського державного університету.

Панова О. О.

П 16 Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. – Харків : Панов. – 510 с.

ISBN

Монографія є комплексним дослідженням сутності та особливостей адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні. У роботі проаналізовано методологічні засади адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, надано загальну характеристику публічній безпеці в Україні як об'єкту адміністративно-правової охорони і захисту. Окрема увага у роботі приділена аналізу специфіки діяльності системи суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу. У монографії сформульовано конкретні пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, створення системи критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки.

Монографія буде корисною викладачам, ад'юнктам, аспірантам, докторантам вищих навчальних закладів юридичного профілю, працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також всім, хто цікавиться проблемами адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

УДК 342.92 (477)

ISBN

© Панова О. О., 2018

Зміст

Передмова	5
РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні	8
1.2. Публічна безпека України як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту	25
1.3. Принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки	44
Висновки до розділу 1.....	110
РОЗДІЛ 2 СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ.....	114
2.1. Вищі органи державної влади як суб'єкти забезпечення публічної безпеки	114
2.2. Повноваження органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки.....	136
2.3. Специфіка адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами (суддями)	162
2.4. Адміністративно-правові повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки	181
2.5. Особливості забезпечення публічної безпеки інституціями громадянського суспільства	202
2.6. Адміністративно-правові повноваження інших суб'єктів, які здійснюють функції щодо забезпечення публічної безпеки в Україні	223
Висновки до розділу 2.....	246
РОЗДІЛ 3 ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	248
3.1. Правові форми адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки в Україні	248

3.1.1. Видання нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні	257
3.1.2. Вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні	271
3.1.3. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні	284
3.2. Організаційні форми забезпечення публічної безпеки в Україні	296
3.2.1. Інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні....	300
3.2.2. Кадрове забезпечення публічної безпеки в Україні	310
3.2.3. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні.....	320
Висновки до розділу 3.....	327
РОЗДІЛ 4 АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ. 330	
4.1. Поняття та особливості адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.....	330
4.2. Сутність та значення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні ..	351
4.3. Дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні	367
Висновки до розділу 4.....	385
РОЗДІЛ 5 ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ..... 388	
5.1. Закордонний досвід забезпечення публічної безпеки та шляхи його впровадження в Україні	388
5.2. Система критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні	405
5.3. Перспективні напрями оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні	424
Висновки до розділу 5.....	433
Висновки	436
Список використаних джерел	444

Передмова

Стратегія сталого розвитку «Україна–2020» важливою передумовою впровадження в Україні європейських стандартів життя визначила реалізацію низки реформ та програм за чотирма векторами: розвитку, безпеки, відповідальності та гордості. Зважаючи на сучасний етап проведення на сході України операції Об'єднаних сил (з 2014 по 2018 роки — антитерористичної операції), погіршення криміногенної ситуації в державі, що відбувається внаслідок дії низки факторів (збільшення незаконного обігу зброї та наркотичних засобів, активізація процесів нелегальної міграції населення з інших країн, зростання рівня безробіття, зростання внаслідок бойових дій на сході країни кількості вимушених переселенців, у тому числі антисоціальної спрямованості), особливої уваги потребує належна реалізація реформ за вектором безпеки.

Важливою передумовою реалізації необхідних реформ є вдосконалення адміністративного законодавства, положення якого визначають перелік та адміністративно-правовий статус правоохоронних органів, регулюють особливості їх діяльності щодо забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності. Прийняття у 2015 році Закону України «Про Національну поліцію» стало одним із перших кроків у напрямі запровадження правових та інституційних передумов забезпечення безпеки здоров'я та життя людини, надання якісних поліцейських послуг, вироблення нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Нормами вказаного нормативно-правового акта вперше було закріплено нову для українського законодавства (але не для науки адміністративного права) категорію «публічна безпека». Сьогодні у нормативно-правових актах, положення яких визначають особливості забезпечення законності та правопорядку в державі (а їх налічується більше 5000), одночасно використовуються дві категорії — «публічна безпека» та «громадська безпека», що створює певну термінологічну плутанину та ускладнює отримання комплексного уявлення про зміст системи забезпечення публічного порядку в державі. У зв'язку з цим, важливого значення набуває розмежування вказаних категорій та упорядкування національного адміністративного законодавства, що у результаті має призвести до

вироблення високоефективної стратегії розвитку безпечного середовища.

Проблематика щодо з'ясування особливостей забезпечення прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави, забезпечення публічної (громадської) безпеки та публічного (громадського) порядку знайшла своє висвітлення у наукових працях таких українських та зарубіжних учених–юристів (передусім фахівців у галузі адміністративного права) як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Є. Ю. Бараш, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, В. В. Волік, В. В. Галунько, В. М. Гарашук, Ю. В. Гаруст, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, Б. В. Дерев'яно, Є. В. Додін, А. В. Долинний, І. В. Зозуля, О. І. Кисельова, С. В. Ківалов, Т. А. Кобзева, В. Г. Ковальчук, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Т. М. Кравцова, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. І. Курило, Є. В. Курінний, М. І. Логвиненко, О. М. Музичук, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, В. В. Пахомов, А. О. Селіванов, М. В. Старинський, С. Г. Стеценко, В. В. Сухонос, Ю. О. Тихомиров, В. Г. Фатхутдінов, В. В. Цветков, Ю. С. Шемшученко, О. С. Юнін тощо. Віддаючи належне досягненням указаних науковців, вважається за можливе запропонувати та обґрунтувати авторський підхід щодо визначення теоретико-правового підґрунтя забезпечення публічної безпеки з позицій адміністративно- правової науки. Потреба в цьому зумовлена змінами, що відбулися у національному адміністративному законодавстві, оновленням існуючих підходів до організації діяльності усієї системи правоохоронних органів, необхідністю врахування під час оновлення національного законодавства європейських стандартів поліцейського адміністрування (зокрема, в частині надання якісних поліцейських послуг), запровадження сервісно орієнтованого підходу в діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки в державі.

Таким чином, необхідність удосконалення управління у зазначеній сфері, недостатність теоретичного підґрунтя, наявність законодавчих проблем обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та особливостей адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні.

У монографії аналізуються адміністративно-правові засади забезпечення публічної безпеки в Україні. Визначається сутність публічної безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту. Узагальнюються принципи публічної безпеки.

Характеризуються правові засади забезпечення публічної безпеки. Розкривається зміст адміністративно- правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. Визначаються особливості діяльності вищих органів державної влади як суб'єктів забезпечення публічної безпеки. З'ясовується місце правоохоронних органів в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки. Характеризується специфіка забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами. Розкриваються адміністративно-правові повноваження органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства у сфері забезпечення публічної безпеки. З'ясовується сутність правових та організаційних форм діяльності щодо забезпечення публічної безпеки в Україні. Характеризуються адміністративно-деліктні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні. Узагальнюється зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки та опрацьовуються можливості його використання в Україні. Розглядається система критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні. Надаються пропозиції щодо шляхів оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні.

Монографія буде корисною викладачам, ад'юнктам, аспірантам, докторантам вищих навчальних закладів юридичного профілю, працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також всім, хто цікавиться проблемами адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Розділ 1

Методологічні засади адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні

1.1. Історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні

Євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, потребують постійного переосмислення наявних правових інституцій, категорій та явищ, які були нами отримані за часів радянської влади. Історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні дозволить систематизувати весь накопичуваний досвід та виокремити оптимальну поведінкову модель для імплементації даної категорії у вітчизняний правовий простір, що дозволить уникнути протиріч та непорозумінь під час її використання.

Так, теоретико-правовий аналіз наявної джерельної бази дозволив упорядкувати етапи зародження та становлення категорії «публічна безпека» в залежності від того чи іншого історичного періоду, який мав місце на території сучасної України. Проте, на нашу думку, класичну періодизацію, запропоновану ще М. С. Грушевським¹, необхідно доповнити такими важливими елементами як: період радянської державності на території України, період отримання незалежності Україною, та окремо виділити період розвитку України з моменту підписання угоди про асоціацію з ЄС.

Отже, період стародавньої доби, коли на території сучасної України почали з'являтися перші поселення людей, та закінчуючи 6–9 ст. н.е., в час, коли прогрес, що відбувався завдяки освоєнню знарядь праці та появи перших прототипів держав з розподілом на класи та виділенням професій та обов'язків, які призвели до появи у 9 ст. н.е. Древньоруської держави. Саме в цей період починає з'являтися звичаєве право, яке стало прототипом для наступного

¹ Історія України-Руси. Географічний та етнічний показник / Упорядники: І. Б. Сковчиляс, Н. В. Халак. Львів, 2010. 470 с.

впровадження законодавства. Так, починають формуються уявлення людей про необхідну, правомірну поведінку в суспільних місцях, про винність та караність за певні проступки.

Під час княжої доби, яка включала в себе період з 9–13 ст.ст., утворилась велика та могутня Древньоруська держава, головний осередок якої складали усі нинішні етнічні українські землі. Слід зазначити, що особливість Древньоруської державності полягала у тому, що на той час етимологічного визначення «публічна безпека» не існувало, проте, вплив держаних органів на суспільство мав зародки особливостей адміністративного управління із закріпленням переліком проступків, хоча історичні джерела, що збереглися до сьогодення, не виокремлюють окремо кримінальні чи адміністративні правопорушення, тим паче не виділяючи їх за родовими ознаками. Так, Нестор Літописець у своїй «Повісті минулих літ», окрім етнічного поділу населення (племен), що мешкало на території сучасної України, зазначає, що вони мали притаманні виключно їм звичаї та так звані «закони пращурів»¹. Також низка літописців² в описовій формі зазначає, що між родами всередині племен мали місце численні протиріччя та сварки³, що, в свою чергу, призвело до передачі частини повноважень, що знаходилась в руках старійшин, до виключно нової влади — княжої, яка поступово монополізувалась та перетворилась на державну.

Цікавої думки припускається І. Д. Беляєв, який, проводячи аналіз Договору Олега з греками від 911 року, доходить висновку, що в даному документі вперше відбувається умовний поділ княжої влади, тобто даний документ містить пункти, що окремо виділяють кримінальну, адміністративну та державну сфери впливу⁴. Документ зазначав, що влада, яка зосереджується в руках князя, забороняє проведення «самосуду», вводиться категорія вирішення спорів через суд, який здійснює або князь, або його правонаступники.

¹ Повесть временных лет / ред. В. П. Адриановой-Перетц. Санкт-Петербург : Наука, 1999. 2-е изд., испр. и доп. 668 с.

² Полное собрание русских летописей. в 43 т. Москва : ЯРК, 1997. Т. 1. Лаврентьевская летопись. 496 с.

³ Нечволодов А. Сказания о Русской Земле; в 4 т. Санкт-Петербург : Гос. тип. 1991. Т. 1: С древнейших времен до расцвета русского могущества при Ярославе Мудром. 316 с.

⁴ Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства / ред. О. А. Платонов. Москва : Институт русской цивилизации, 2011. С. 75.

11 сторіччя ознаменувалось прийняттям Руської правди, де, крім розподілу владних повноважень та класових нерівностей (в залежності від займаної посади), закріплюються правопорушення та покарання за них. Так, закріплюються норми—покарання за образу, за порушення приватної власності тощо. Узурпація влади щодо здійснення правосуддя виключно в княжих руках призвела до винесення категорії «самосуду» до числа кримінальних проступків. Г. М. Прохоров зазначає, що хрещення Русі призвело до возз'єднання всіх племен під егідою князя та закріпило його владу всередині держави¹. Таким чином, Руська правда закріпила процесуальний порядок вирішення спорів та конфліктів, що виникають всередині держави та виводять категорію «самосуд» в поза правове поле.

Отже, у період княжої доби відбувається зародження ідеалів публічної безпеки, які зачіпають інтереси общинної, родової й станової влади та закріплюють спільні зусилля як офіційної (княжої) влади, так і суспільної влади в цілому.

Цікавою, на нашу думку, є класифікація етапів становлення системи забезпечення публічного порядку в залежності від соціального становища особи та тієї ролі, яку вона в ньому відіграє, запропонована М. М. Ковалевським, який зазначає, що в період княжої доби утворюється спеціалізований орган для підтримання правопорядку в державі — дружина, до якої входили особи з числа добровольців, до повноважень яких належали функції щодо охорони осіб та маєтків². Також, аналізуючи вказаний твір автора, ми маємо можливість стверджувати, що під час княжої доби зроблено перші спроби до формування кадрового забезпечення публічної безпеки, визначено суб'єкта матеріально-фінансового забезпечення даної сфери — князя, робиться акцент на неминучості покарання за скоєне правопорушення, яке забезпечується примусом князя (короля).

Визначаючи особливості будови системи забезпечення публічної безпеки в часи княжого правління, необхідно звернутися до напрацювань М. М. Карамзіна, який вдало описує побут,

¹ Прохоров Г. М. Прошлое и вечность в культуре Киевской Руси. *Человек и история в средневековой философской мысли русского, украинского и белорусского народов* : сб. науч. трудов. Киев : Наукова думка, 1987. С. 30–38.

² Ковалевский М. М. Общее учение о государстве: Лекции. С.-Петербург : Издание Кассы Взаимопомощи Студентов С.П.Б. Политехнического Института, 1909. С. 77–86.

правовий та державний устрій в державі. Так, у результаті аналізу твору «Історія держави російської»¹ можна виділити суб'єктний склад, що займався на той час підтриманням публічної безпеки: пожежна та нічна варта, міська «управа», яка в подальшому перетвориться на поліцію. Також у згаданій науковій праці окреслено заходи попередження публічної безпеки та порядку, а саме: замикання вулиць, встановлення по вулицях решіток з метою унеможливлення крадіжок шляхом їх запирання, встановлення заборони на вживання алкогольних напоїв в громадських місцях та порушення режиму тиші, що за своїм змістом є попередниками деяких складів правопорушень, родовим об'єктом яких є громадський порядок та безпека.

Таким чином, можна дійти висновку, що княжа доба ознаменувалась першими зародками визначення публічної безпеки, яке ґрунтувалось на божественній вірі людей та примусових заходах з боку князя.

Наступним, на наш погляд, важливим етапом формування категорії публічної безпеки є введення на законодавчому рівні категорії «благочинність», яке відбулося в період становлення української державності (1648–1678 рр). Слово «благочинність» уживалося вже у XVI—XVII ст.ст., переважно в писемних джерелах православної церкви, і означало суровий порядок, дотримання встановленого правопорядку, благопристойну поведінку. Приблизно те ж значення (як належний порядок, прийняті правила поведінки, поводження, благопристойність) зберігалось у XVIII ст.². Вперше термін «благочинність», що означає громадський порядок у вузькому сенсі, з'являється з виданням в 1649 році «Наказу про градську благочинність», згідно з яким благочинність здійснювалася окремим органом, який мав назву «об'їзжі голови»³. «Об'їзжі голови» — старші поліцейські чини в російських містах 16–17 ст.ст.,

¹ Карамзин Н. М. История государства Российского. Москва : Эксмо, 2003. С. 208, 236.

² Чистяков О. И. Российское законодательство X–XX веков. В девяти т. Москва : Юрид. лит., 1987. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. С. 96.

³ Сидоркин Ю. В. Возникновение и развитие понятия «благочиние» в правоохранительной сфере Российской империи. *Matters of Russian and International Law*. 2017. Vol. 7, Is. 4 A. P. 41.

які призначалися з дворян і дітей бояр¹. Згідно з цим наказом, «об'єзжі голови» і «сторожи» наділені повноваженнями щодо цілодобового патрулювання вулиць та провулків з метою недопущення крадіжок та грабежів, що за своїми ознаками збігається з функціями щодо забезпечення публічного порядку та безпеки.

Отже, закріплення на законодавчому рівні функції щодо забезпечення публічної безпеки й порядку, хоч ще й не набуло своєї етимологічної побудови, проте, стало окресленим в термін «благочинність».

Період Козаччини та Гетьманщини на території українських земель вивів на новий щабель категорію «самоврядування». Так, деякі вчені зазначають, що до компетенції самоврядування належали питання забезпечення добробуту міста, зокрема, організації протипожежної безпеки, нагляду за дотриманням норм моралі у поведінці міщан тощо. Очолював місто обраний його жителями війт, влада якого була позитивною. Важливу роль відігравали виборні магістрати, що склалися з ради (райці на чолі з бурмистром, що займалися адміністративно-господарськими справами) та лави (члени суду, підпорядковані війту, що здійснювали судочинство з цивільних й кримінальних справ). Існувало самоврядування і в містах, що не мали магдебургії; вони управлялися ратушами в складі війта та 2–3 бурмистрів. Характерним для міського життя було також цехове самоврядування та самоврядування окремих іноетнічних громад². На середину 70-х років 17 ст. існували також невеликі міста і містечка, в яких не було спеціальних самоврядних установ³. Хоча літературні джерела і не фіксують наявності

¹ Большой энциклопедический словарь: А-Я / гл. ред. Прохоров А. М. 2-е изд., перераб. и доп. Москва; Санкт-Петербург : БСЭ, 2000. 1452 с.

² Політичний устрій українських земель другої половини XVII-XVIII століть: Гетьманщина, Запорозжя, Слобожанщина, Правобережна Україна (спроба структурно-функціонального аналізу); Нац. акад. наук України, Ін-т історії України. Київ : [б.в.], 2000. С. 47–49; Гурбик А. О. Міське самоврядування та самоврядні засади сільських громад. Історія української культури. Т. 3. С. 239–256; Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII — початку XVIII ст. К., 1959. С. 79–80, 281–284.

³ Гурбик А. О. Міське самоврядування та самоврядні засади сільських громад. Історія української культури у п'яти т. Т. 3. С. 241; Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної

ратушних міст і містечок на Правобережжі, зі значною часткою ймовірності можна припустити їх реальне існування, оскільки міський уклад обох Гетьманатів, за наявності регіональної специфіки, в цілому розвивався в одному напрямі. Існувала також категорія міських поселень (близько 12 % усіх населених пунктів Лівобережжя й значно менше на Правобережжі), які перебували у приватному володінні (часто ранговому) гетьманів, старшин і духівництва¹.

Слід зазначити, що реалізація правотворчої та правоохоронної функцій здійснювалася не лише через судову систему, а й центральними та місцевими органами виконавчої влади, що мали стежити за дотриманням норм звичаєвого і писаного права, ухвал генеральних і старшинських рад, розпоряджень гетьманів, генеральної канцелярії, генеральних старшин, полковників, сотників тощо. Найбільш ефективні заходи щодо дотримання правопорядку здійснювали уряди Б. Хмельницького й П. Дорошенка. Необхідно мати на увазі також той факт, що оскільки Українська держава перебувала у відносинах протекторату з Російською або ж Османською імперіями, то, відповідно до змісту укладених договорів із сюзеренами, влада змушена була вносити корективи до національної правової системи².

Проте, незважаючи на стрімке поширення застосування категорії «забезпечення правопорядку і безпеки», все ж таки варто зазначити, що її імплементація в діяльність органів влади безпосередньо залежала від політичного становища в державі.

Слід підкреслити, що після смерті Б. Хмельницького історія України переживає так званий період «Руїни», під час якого влада на території тогочасної України починає узурпуватися Росією, яка, відповідно, встановлювала на анексованих територіях своє

України кінця XVII – початку XVIII ст. / відп. ред. І. О. Гуржій. АН УРСР. Інститут історії. Київ : Вид-во АН УРСР, 1959. С. 79–80.

¹ Компан О. С. Міста України в другій половині XVII ст.. Матеріали до біографії. К., 2007. С. 143–144; Смолій В., Степанков В. Влада в Українській державі: сутнісний зміст та вектори позиціонування. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура. К.: Інститут історії України НАН України, 2014. С. 41–88. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-02-7353-5/978-966-02-7353-5.pdf> (дата звернення 07.02.2018).

² Смолій В., Степанков В. Вказана праця.

законодавство. Тому, з метою усвідомлення специфіки забезпечення правопорядку на землях України за період «Руїни», вважаємо за необхідне розглянути розвиток правової системи та органів правопорядку, починаючи з правління Петра I, адже саме в цей період Росія бере свій курс на відкриття «вікна в Європу» та перебудову всієї правової системи, яка існувала на той час.

Так, поряд з чиновною бюрократією і постійною армією, опорою абсолютної монархії стала регулярна поліція. Бувши прихильником західноєвропейської лексики, Петро I вводить термін «поліція», запозичивши його з німецької мови. Він уживався як синонім російського слова «благочинність» в значенні прийнятих правил поведінки, благопристойності, але частіше для позначення органу, що забезпечує безпеку та підтримує правопорядок¹. Поліція, з урахуванням досвіду Західної Європи, будувалася на певних засадах. Такими були бюрократична організація, визначеність прав і обов'язків посадових осіб, юридичне закріплення структури і компетенції, особистий контроль над діяльністю з боку глави держави². Нормативну регламентацію діяльності постійно діючої тогочасної поліції знаходимо в затверджених у травні 1718 року «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицимейстеру»³.

Отже, за часів правління Петра I забезпечення публічної безпеки та порядку асоціювалось з діяльністю окремо створеного органу — поліції.

На підтримку наведеної тези К.О. Чижко слушно зазначає, що ще у 1772 р. в Росії був прийнятий «Статут благочиния», який містив таке положення: «Квартальный надзиратель в его квартале имеет попечение, чтобы молодые и младшие почитали старых и старших». Це положення надавало певні повноваження існуючій на той час поліції безпеки, завданням якої було здійснення спостереження за

¹ Чашников В. А. Создание регулярной полиции в России в первой половине XVIII в. Вестник Уральского юридического института МВД России. 2015. № 4. С. 19–23. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie-regulyarnoy-politsii-v-rossii-v-pervoy-polovine-xviii-v> (дата звернення 14.06.2018).

² Там само.

³ Полное собрание законов Российской Империи: (1645– 1825 гг.): в 45 т. / под ред. М. М. Сперанского. СПб., 1830. Собр. 1. Т. V. № 3203; Христиан Вольф и философия в России. 2001. СПб., Изд-во Русской христианской гуманитарной академии, 400 с; Драго Ролан Административная наука / под ред. Б. М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1982. 244 с.

скупченнями народу та за подорожуючими, а також протипожежний нагляд. Поліція безпеки мала право втручатися в сімейне життя з метою припинення конфліктів та значних скандалів і примушувала людей дотримуватися релігійних норм¹.

Після смерті Петра I у 1725 році його політичний курс та програму реформування продовжила Катерина II (Катерина Велика), з ім'ям якої пов'язані створення та нормативна регламентація політичного курсу на впровадження європейських цінностей в життєдіяльність суспільства. Так, у 1766 році Катерина II видає Наказ про створення комісії для укладення нового нормативного акта, який би регламентував російську державність (замість Уставу 1649 року) (далі — Наказ).

Текст Наказу складався з 22 глав, кожна з яких була присвячена тій або іншій проблемі суспільного устрою. У них Катерина викладала свої погляди на такі важливі питання як монархічна влада, закони, злочини і покарання, народне господарство, виховання, спадкове право, суд².

У 20 главах Наказ говорить про самодержавну владу в Росії, про підлеглі органи управління, про сховище законів (Сенаті), про стан всіх в державі тих, що живуть (про рівність і свободу громадян), про закони взагалі, про закони детально, саме про узгодження покарань із злочинами, про покарання, особливо про їх помірність, про провадження суду взагалі, про діяльність кримінального суду (кримінальне право і судочинство), про кріпосний стан, про розмноження народу в державі, про рукоділля (ремесла) і торгівлю, про виховання, про дворянство, про середній рід людей (третьому стані), про міста, про спадки, про складання (кодифікування) і склад законів; остання XX глава викладає різні статті, що вимагають пояснення, а саме: говорить про суд за образу величності, про надзвичайні суди, про віротерпимість, про ознаки падіння і руйнування держави³.

¹ Чижко К. О. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: історичний аспект та сучасне розуміння. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. Ч. 2. Т. 2. С. 186.

² Смыр М. Н. (сост.) Екатерина Великая. 1780–1790-е гг. М.: Олма Медиа Групп, 2010. 256 с. (Россия путь сквозь века). URL: https://www.litmir.me/br/?b=265963&p=1#section_2 (дата звернення 16.07.2018).

³ Там само.

Окремої уваги в рамках нашого дослідження заслуговують тези, що знайшли своє закріплення в ХХІ главі зазначеного Наказу, адже саме в ній мова йде про органи поліції та «благочинність», саме таким чином визначались норми публічного порядку та безпеки у тому вигляді, який характеризує той період часу. Так, аналіз статей 551–560 Наказу¹ визначив склади правопорушень, на які розповсюджувалась влада поліції, серед них, зокрема:

1) ст. 552 Наказу — встановлювала нагляд за правопорядком під час хресних походів та богослужіння у спеціально відведених для того місцях;

2) ст. 553 Наказу — встановлювала нагляд за шахраями, до яких відносили чаклунів та віщунів;

3) ст. 554 Наказу — встановлювала, що третьою сферою нагляду поліції є здоров'я. Так, поліція здійснювала контроль за нешкідливістю повітря, за чистотою вулиць, річок, колодязів і інших водних джерел, якістю їстівних і питних запасів, нарешті, за хворобами;

4) ст. 555 Наказу — встановлювала нагляд за врожаєм, пасовищами, ловлею риби тощо;

5) ст. 556 Наказу — визначала умови нагляду за містобудуванням;

6) ст. 557 Наказу — на нашу думку, найбільш притаманна для сучасної правової системи. Аналіз даної статті показав, що за часів правління Катерини II особлива увага приділялась нормам благоустрою; також було визначено, що одними з головних засад забезпечення публічної безпеки та попередження правопорушень є: освітлення вулиць у нічний час; заборона несанкціонованих мітингів та зібрань; заборона носіння зброї особами, які не мають на це право; осіб, що не працюють, змушували працювати, а в разі, якщо вони відмовлялись, — висилали з міста; вимога запирати ворота в домішках;

7) ст. 558 Наказу — визначала засади добросовісної торгівлі, головним критерієм якої встановлювалась заборона обважування та обмірювання;

8) ст. 559 Наказу — встановлювала, щоб вільнонаймані особи (за «Наказом» вони належали до категорії «слуги») отримували гідну та своєчасну заробітну плату;

¹ Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767–1768 гг. URL: <http://museumreforms.ru/node/13646> (дата звернення 16.07.2018).

9) ст. 560 Наказу — встановлювала піклування над жебраками та інвалідами—жебраками, що проявляється у змушуванні працювати цих категорій осіб, якщо їм дозволяє фізіологія.

Таким чином, аналіз правотворчої діяльності Катерини II дає підстави для висновку, що «Статут благочинства, або поліцейський», утворений за часів Катерини II, остаточно утвердив наявність у законодавстві нової, цілісної, внутрішньо узгодженої галузі — поліцейського (а пізніше — адміністративного) права. Надалі цей статут, який діяв і на українських землях, трансформувався у «Статут попередження та припинення злочинів». Останній можна вважати своєрідним аналогом сучасного Кодексу України про адміністративні правопорушення. Він мав три редакції (1842, 1857 та 1876 років) і був чинний аж до повалення російського самодержавства¹.

Наступним цікавим та доленосним в історії нашої держави стає період боротьби за національне відродження, характерною особливістю якого є українська національно-демократична революція.

Так, у період 1917–1921 рр. Україна пережила різні форми національної державності (Українська Народна Республіка періоду Центральної Ради, Українська Держава гетьмана П. Скоропадського, Українська Народна Республіка доби Директорії, національно-визвольні змагання на західних землях (ЗУНР)). Вперше необхідність формування національної системи органів внутрішніх справ на теренах української держави було задекларовано після ухвалення 3 липня 1917 року II Універсалу Української Центральної Ради, в якому було проголошено про створення окремого відповідального перед Радою органу — Генерального секретаріату. Українська Центральна Рада визначила його «як носія найвищої краєвої влади Временного Правительства на Україні»².

¹ Усенко Б. Правове регулювання управління на теренах України в період середньовіччя і Нового часу. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 30.

² Другий Універсал Української Центральної Ради, 3 липня 1917 р. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 10 а; Зозуля Є. В. Нормативно-правові та організаційно-структурні засади функціонування національних органів охорони правопорядку періоду

Правовою підставою організації та діяльності правоохоронного органу став наказ Директорії від 10 грудня 1918 р. № 411 про заснування Відділу внутрішніх справ, яким завідувача Відділу було наділено правами міністра внутрішніх справ. У документі визначено завдання «дбати про забезпечення порядку і спокою на місцях», тобто охороняти громадський порядок і безпеку. Також у наказі йшлося про необхідність гарантування політичних і громадянських прав у державі. З того часу організаційна структура МВС залишалася майже незмінною аж до завершення правління Директорії УНР¹. Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варті на народну міліцію, на яку відповідно до Закону «Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції» від 4 січня 1919 р. покладалося завдання з «охорони законності й ладу в Україні»².

Слід зазначити, що незважаючи на те, що даний період в історичному сенсі відіграв важливу роль для розбудови українського суспільства, нормотворча діяльність цього періоду була орієнтована виключно на повалення самодержавності та утворення політичних інституцій, а питання регулювання забезпечення публічної безпеки розглядалось виключно в організаційних рамках, зокрема, шляхом створення державних органів, які повинні були опікатися даною проблематикою, без врахування і виведення адміністративних правопорушень в окрему категорію.

Переломним моментом для осмислення категорії «публічна безпека» стає період радянської державності на території України. Саме в цей час свою нормативну регламентацію знаходять визначення «громадського порядку» та закріплення деяких складів адміністративних правопорушень.

української революції 1917–1921 рр. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 32.

¹ Історія державної служби в Україні: у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 479.

² Про скасування інституту державної варті й сформування народної міліції : Закон УНР від 4 січня 1919 р. ЦДАВО України. Ф. 2208. Оп. 2. Спр. 2. Арк. 6; Зозуля Є. В. Нормативно-правові та організаційно-структурні засади функціонування національних органів охорони правопорядку періоду української революції 1917–1921 рр. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 34.

Так, зокрема, 12 жовтня 1927 р. в Україні було затверджено Адміністративний кодекс, потребу в якому відчували всі ланки адміністративної влади з початку 20-х рр.¹ Саме в цьому кодексі, на думку Д. М. Лук'янца, можливо, вперше використовують поняття «адміністративна відповідальність»². На той час цей документ став не тільки першим, а й єдиним кодифікованим актом адміністративного законодавства в СРСР. АК УСРР закріпив деякі адміністративні правопорушення у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, однак, без виділення їх в окремих розділ та без належної систематизації. Так, ст. 27 надавала повноваження Народному Комісаріату Внутрішніх Справ АРСР, адміністративним відділам окружних виконавчих комітетів, адміністративно-міліційним відділкам районних виконавчих комітетів застосувати заходи адміністративного впливу за такі «маловажні праволомства» (терміном «праволомство» в адміністративному законодавстві того часу позначали правопорушення³): «а) за зламання будівельних й протипожежних правил, а так само правил охорони народного здоров'я, що встановили законодавчі або інші центральні органи влади, якщо зламання цих правил не спричинило тяжких наслідків; ...в) за схов стрільної зброї невійськового зразку без дозволу чи реєстрації встановленим чином, а так само за схов пороху в межах, що сягають понад потреби мисливця; ...л) за хуліганство, тобто за бешкетні чинності, поєднані з очевидною неповагою до республіки або суспільства, якщо ці чинності не ускладнювалися буйством чи іншими обставинами, що передбачені в ст. 70 Кримінального Кодексу УСРР»⁴.

¹ Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 86.

² Алексєєв О. Г., Книш Є. Г. Історичні аспекти розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері України. *Фармацевтичний журнал*. 2013. № 5. С. 46.

³ Василів С. С. Про розвиток інституту підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер.: Юридичні науки. 2015. № 813. С. 19.

⁴ Административный кодекс УССР: від 12.10.1927 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення 12.11.2018); Чишко К. О. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки:

Багато положень кодекс містив щодо продажу та вживання спиртних напоїв (ст. 476, 477, 478, 480, 481, 482, 484, 491, 492). Окремо необхідно звернути увагу на ст. 479, яким заборонялося відкривати заклади для розпивного торгу виноградним, плодоягідним і родзинковим вином, хлібним вином (горілкою), наливками, настоянками, пивом й іншими спиртними напоями, що не перевищують встановлені законом норми міцності, безпосередньо коло шкіл, дитячих будинків, лікарень, інтернатів й інших установ, а також у місцях безпосереднього розташування артилерійських складів, арсеналів та інших установ військового урядництва. Тобто по суті заборонялися торгівля та безпосереднє вживання спиртних напоїв поблизу державних установ і в межах громадських місць. ст. 483 забороняв відпускати спиртні напої особам, що не досягли 18 років, і особам, явно сп'янілим, а також наборг під заставу речей або у вимін на речі й продукти¹. Проте, даний нормативно-правовий акт нас цікавить не лише вперше сформованими складами адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений публічний порядок і безпеку, а й тим, що в розділі VI, який має назву «Обов'язки людності в справі охорони громадського ладу», в окремий суб'єктний склад, що має повноваження щодо забезпечення громадської безпеки, виділено, окрім державних органів, пересічних громадян. Так, окремими повноваженнями наділялись «двірники та нічні сторожі» (арт. 209–212), «сільські виконавці» (арт. 213–220) та «людність» (арт. 221–222).

Наступним кроком на шляху етимологічної побудови та закріплення категорії «громадська безпека та порядок» на законодавчому рівні стає сталінська Конституція СРСР 1963 року, яка не тільки закріпила визначення поняття «громадський порядок», а й зробила це поняття актуальним для наукових досліджень і створила умови для подальшого застосування в нормативно-правових актах. Підтримуємо позицію укладачів підручника «Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України», які зазначають, що «якщо розглядати громадську безпеку як одне із явищ, забезпечення якого є одним із завдань міліції,

історичний аспект та сучасне розуміння. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. Ч. 2. Т. 2. С. 186.

¹ Адміністративный кодекс УССР: від 12.10.1927 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення 12.11.2018).

законодавчо закріплене, то ретроспективний аналіз показує цікаву тенденцію в їх трансформації від забезпечення громадського спокою поліцією в XIX столітті до охорони громадського порядку радянською міліцією в 60–80 роках XX століття, а також до забезпечення громадської безпеки в 90-х роках»¹.

Після втрати чинності Адміністративним кодексом УРСР, що відбулося згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР від 21.08.1985 р.², нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності здійснювалось (та продовжує здійснюватись) за нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, який було прийнято 07.12.1984 р., він набрав чинності 01.06.1985 р.³.

З розпаду Радянського Союзу та проголошення незалежності України розпочинається сьомий виток розвитку української державності та всіх її інституцій. Розглянемо більш детально особливості становлення категорії «забезпечення публічної безпеки та порядку».

Так, насамперед, необхідно наголосити, що як така категорія «публічна безпека» була ще не сформована, до її появи залишалось понад 20 років, проте, категорія «громадська безпека» була вживаною та юридично регламентованою.

На сьогодні вітчизняне законодавство в рамках репрезентації норм, що регулюють особливості забезпечення громадської безпеки

¹ Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Загальна частина / за заг. ред. Моїсєєва Є. М., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., Сущенко В. Д., Константинов С. Ф. та ін. К. : КНТ, 2008. С. 187–188; Чишко К. О. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: історичний аспект та сучасне розуміння. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. Ч. 2. Т. 2. С. 186.

² Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення. Указ Президії ВР УРСР від 21.08.1985 р. *Відомості Верховної Ради*. 1985. № 36. Ст. 867.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Ст. 1122; Алексєєв О. Г., Книш Є. Г. Історичні аспекти розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері України. *Фармацевтичний журнал*. 2013. № 5. С. 46.

та порядку, представлено, у своїй більшості, в главі XIV Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р., зі змінами та доповненнями, що відбулися за роки незалежності. Пропонована до уваги глава має назву «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та безпеку». Глава на сьогодні охоплює 23 статті. Цікавим є той факт, що за 28 років незалежності України розділ було доповнено 9 статтями (ст.ст. 173–1, 173–3, 173–4, 175–1, 175–2, 177–2, 180–1, 183–1, 183–2), при цьому змінилося саме бачення законодавця суті громадської безпеки, адже, зі змісту введених норм, до сфери громадської безпеки було передано питання виготовлення та пропаганди георгіївських стрічок, булінг в освітньому процесі, декларацію відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, несплату аліментів тощо.

Активний розвиток незалежних політичних інституцій вивів Україну на новий рівень правового розвитку, а обраний курс на євроінтеграцію призвів до суцільного реформування всіх сфер суспільного життя.

Восьмим і поки що останнім періодом становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки є період розвитку України з моменту підписання угоди про асоціацію з ЄС.

Так, слід зазначити, що підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час Позачергового Саміту Україна — ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт Саміту, які від імені України підписав Прем'єр-міністр А. Яценюк. Зокрема, були підписані Преамбула, Стаття 1, Розділ I «Загальні принципи», II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» і VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення» Угоди. На Саміті Українською Стороною також була зроблена заява, що зобов'язання України, які випливають зі статті 8 Угоди про асоціацію стосовно ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду 1998 р., будуть виконані після внесення відповідних змін до Конституції України¹.

¹ Угода про асоціацію. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu> (дата звернення 07.02.2018).

27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П. Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 28 держав — членів ЄС була підписана економічна частина Угоди — Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітництво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством», які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ¹.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС².

Саме з цього періоду починається формування категоріального апарату «публічної безпеки» та приведення всього правового масиву національних нормативно-правових актів у відповідність до європейських норм та стандартів.

Так, перше згадування даної категорії в Законі України «Про Національну поліцію» надало нам можливість окреслити рамки втручання та сфери суспільного життя, що охоплюються публічною безпекою.

Більш докладно період розвитку України з моменту підписання угоди про асоціацію з ЄС та його нормативно-правове супроводження будуть нами розглянуті при викладенні пункту 1.4. даного дослідження.

Таким чином, здійснивши історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Процес становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні пройшов складний шлях. Безпосередньо процес зародження уявлень щодо фундаментальних підвалин даної категорії розпочався більше трьохсот років тому і полягав у формуванні органів державної влади, до повноважень яких входило підтримання «благополуччя» у суспільстві. Вказаний процес й досі знаходиться у динамічному розвитку, починаючи з проголошення курсу на євроінтеграцію.

2. Створенню інституту забезпечення публічної безпеки передувало створення органів поліцейського апарату, а також системи забезпечення громадської безпеки та порядку окремо в

¹ Там само.

² Там само.

сільській місцевості, де головним суб'єктом забезпечення публічної безпеки виступали пересічні громадяни, а до методів підтримання правопорядку відносились лише попередження і припинення правопорушень із застосуванням заходів поліцейського та судового примусу.

3. Починаючи з XVI—XVII ст.ст., в обіг вводиться визначення «благочиння», яке за своїм змістом під час дії радянської влади на території українських земель трансформувалось у категоріальний апарат сфери громадської безпеки та порядку та охоплювало суспільні відносини, що охоронялись державними органами.

4. Аналіз нормативно-правових актів та літературних джерел показав, що з посиленням ролі поліцейської адміністрації на території України почав формуватися взаємозв'язок між суспільними відносинами, які потрібно охороняти, та політичним апаратом. Хоча до кінця XIX — початку XX ст.ст. чіткого уявлення про розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності не існувало, проте, система покарань, яка зародилась ще за часів княжої доби, давала уявлення про ієрархію правопорушень і їх значення для покращення добробуту населення на відповідній території. Також протягом даного часу спостерігається розмежування покарань та різноманіття їх видів, починаючи від звичайного попередження і закінчуючи смертною карою.

5. Розглядаючи особливості організації правотворчого процесу до моменту набуття Україною незалежності, зроблено висновок, що процесу формування політики забезпечення публічної безпеки та порядку була притаманна низка специфічних ознак:

- процедура забезпечення публічної безпеки та порядку мала свої характерні риси в залежності від території розповсюдження повноважень того чи іншого суб'єкта забезпечення публічної безпеки, а саме на загальнодержавному, міському або селищному рівні;

- санкції, які застосовувались за вчинення правопорушень у сфері публічної безпеки, можна виокремити такі: із застосуванням попередження, штрафу, примусових робіт, страти тощо.

6. Термін «публічна безпека» був введений в правову термінологію з прийняттям Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, проте, його попередник — термін «громадська безпека»,

спочатку з'явився в літературних творах науковців XIX ст., однак, згодом (з середини століття) знайшов своє юридичне закріплення.

7. Проведена періодизація яскраво продемонструвала, що починаючи з 1921 по 1950 рр., наскрізною політикою у сфері забезпечення публічної безпеки в країні стає не захист прав і свобод людини і громадянина, а політизація всіх сфер життя з обов'язковим насаджуванням комуністичної ідеології та пропагандистських поглядів щодо ототожнення громадської безпеки з поліційстикою.

8. Підсумком проведеного дослідження слід вважати висновок, що становлення категорії «публічна безпека» та імплементація її у вітчизняному законодавстві відбувались як результат усвідомлення суб'єктами правотворчого процесу необхідності реалізації та введення в дію низки організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію забезпечення потреб суспільства та держави цілому, а також встановлення низки превентивних заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію негативних наслідків протиправної діяльності у сфері публічної безпеки. Ретроспективний огляд розвитку суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки свідчить, що розвиток держави та головних її інституцій, незважаючи на періодизацію, базувався на єдності вищевикладених складників, тому, визначаючи шляхи подальшого розвитку та вдосконалення всієї системи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, необхідно врахувати історичні обставини виникнення, становлення та історичного трансформування даного явища.

1.2. Публічна безпека України як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту

Негативний вплив об'єктивних процесів і суб'єктивних факторів на розвиток суспільних відносин призводить до порушення нормального ритму суспільного життя, що унеможливорює ефективну реалізацію суспільних інтересів та законних інтересів окремих громадян. Тому дані відносини потребують державного втручання у вигляді охорони та захисту з метою забезпечення спокою, стабільного розвитку та непохитності. Негативний вплив на охоронювані правовідносини, який проявляється у результаті вчинення адміністративних правопорушень (проступків), ускладнює процес реалізації потреб та інтересів учасників зазначених відносин. Задля ефективної реалізації охорони та захисту

суспільних відносин держава в обличчі своїх відповідних органів має можливість використовувати найбільш дієві та численні засоби, передбачені нормами адміністративного законодавства.

Розглядаючи обрану нами тему, можна дійти висновку, що в сучасних умовах розвитку адміністративної науки немає єдиного та неупередженого підходу до визначення категорії об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту, що створює неоднозначність в етимологічному осмисленні та використанні даного поняття.

Першим «базовим» елементом юридичного складу адміністративного правопорушення є об'єкт. За загальним правилом, об'єктом адміністративного проступку є те, на що зазіхає протиправне діяння: державний або громадський порядок, права й свободи громадян, усі форми власності, встановлений порядок управління. Можна сказати, що всі вказані ознаки об'єкта характеризують певні групи суспільних відносин, що складаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому, необхідне істотне уточнення: об'єктом адміністративного правопорушення можуть бути тільки ті суспільні відносини, які в установленому порядку регулюються правовими нормами. За допомогою методів адміністративного права органи державної влади та місцевого самоврядування встановлюють правила належної або можливої поведінки. Але заходи адміністративної відповідальності за їх порушення встановлюються тільки органом законодавчої влади, тобто Верховною Радою України. Отже, тільки ці суспільні відносини можуть бути об'єктом адміністративного правопорушення¹.

Об'єкт є обов'язковим елементом будь-якого складу правопорушення. На думку багатьох дослідників, об'єкт має визначальне теоретичне, практичне і пізнавальне значення для оцінки суспільної та юридичної сутності правопорушення, тяжкості заподіяної шкоди, кваліфікації діяння та вирішення багатьох інших практичних завдань². Проблема визначення об'єкта правопорушення, як і злочину, є однією з основних у адміністративному і кримінальному праві, оскільки саме правильне

¹ Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2013. № 3. С. 22.

² Коржанський М. Й. Ще раз про об'єкт злочину. *Юридичний вісник України*. 1996. № 29. С. 23–25.

визначення об'єкта дозволяє розкрити соціальну сутність правопорушення, з'ясувати його суспільно небезпечні наслідки, сприяє правильній кваліфікації діяння, а також забезпечує відмежування його від суміжних суспільно небезпечних посягань¹. Об'єкт — це те, на що спрямоване посягання. Більшість фахівців під категорію «об'єкт» розуміють суспільні відносини. «Об'єктом адміністративного проступку як і будь-якого правопорушення є суспільні відносини», — зазначає Д. М. Бахрах².

Отже, наприклад, об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері державного управління, що врегульовані нормами адміністративного права та за порушення яких застосовуються заходи адміністративної відповідальності. При цьому, слід звернути увагу на позицію Б.В. Росинського, який зазначає, що «суспільні відносини, що є об'єктом адміністративного правопорушення, регулюються не лише нормами адміністративного, але в ряді випадків і нормами конституційного, екологічного, трудового, земельного, фінансового й інших галузей права. Проте, охороняються вони тільки нормами КпАП»³.

У чинному законодавстві поняття об'єкта адміністративного делікту не визначається, натомість, вказується приблизний перелік суспільних відносин, охоронюваних адміністративним законом. Так, у ст.1 КУпАП зазначається, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона особистих прав і свобод громадян, власності, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, установленого порядку управління, державного і суспільного порядку. Більш стислий виклад об'єкта адміністративного делікту міститься в ст. 9 КУпАП, якою адміністративний проступок визначається як діяння, що посягає на

¹ Кириченко О. В. Громадська безпека як об'єкт кримінально-правової охорони. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 185–186.

² Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск : Изд-во Уральск. ун-та, 1989. С. 47; Іванцов В. О. Щодо визначення об'єкту адміністративних правопорушень в галузі фінансів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 311–319. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/1ivopgf.pdf> (дата звернення 24.10.2018).

³ Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. М. : Норма, 2004. С. 12; Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2013. № 3. С. 22.

державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Аналіз адміністративного законодавства показує, що під його охорону підпадають лише найважливіші та найбільш значущі для інтересів держави і суспільства відносини, яким протиправними посяганнями може бути завдано досить суттєвої шкоди¹.

Однак, ми вважаємо, що необхідно відрізнити об'єкт адміністративного правопорушення від об'єкта адміністративно-правового захисту та охорони. Так, розглядаючи об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту, слід зазначити, що в даному випадку ним є певна значуща річ, яка знаходиться під охороною адміністративного законодавства та на яку не здійснено посягання у вигляді вчиненого адміністративного правопорушення, а об'єктом адміністративного правопорушення виступає та ж значуща річ, проте, яка вже зазнала втручання у вигляді дії чи бездіяльності, що підпадає під кваліфікацію адміністративного правопорушення, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення. Це вказує на те, що лише вплив на суспільні відносини, кваліфікований як адміністративне правопорушення, перетворює об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту на об'єкт правопорушення.

Розглянемо більш детально категорію адміністративно-правового захисту та охорони.

Словник С. І. Ожегова трактує слово «захист» як те, що слугує обороною. Єдність у розумінні «захисту» і «охорони» витікає з пояснення змісту слова «захищати», що, відповідно до С. І. Ожегова, означає охорону, спрямовану на захист від замахів, від ворожих дій та небезпек². Отже, як впливає із вищенаведеного, в обох випадках вказані терміни за змістом є практично тотожними. Саме тому один із підходів до визначення понять «охорона» і «захист», що дискутується серед науковців-юристів, ґрунтується на їх тотожності та синонімічності³.

¹ Гуржій А. В., Мельник Ю. О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 15–16.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М. : Русский язык, 1984. С. 196.

³ Кожура, Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*.

Існує також точка зору, відповідно до якої під охороною розуміються «превентивні та профілактичні заходи, які здійснюються державними органами з метою попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод для реалізації цих прав. Охорона — система державних і громадських заходів організаційно-правового характеру; це обов'язок держави по забезпеченню прав та свобод громадянина шляхом здійснення превентивних заходів»¹.

Відповідно до точки зору В. Б. Авер'янова, «захист — це спосіб відновлення громадянином свого адміністративно-правового статусу, якому кореспондує обов'язок держави поновити порушене право. Під захистом мається на увазі примусовий (по відношенню до зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Захист охоплює заходи, які застосовуються для поновлення порушеного права»². Захист — це заходи матеріально-правового та процесуально-правового характеру; він відображає юридично закріплену можливість правомочної особи використати спеціальні засоби правозахисного характеру³.

Сутність правової охорони в адміністративному порядку висвітлила професор О. І. Харитонova, яка вважає, що в разі порушення вимоги поводитись певним чином на зміну регулятивним правовідносинам виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми

Сер.: Право / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 119.

¹ Ромовська З. В. Особисті немайнові права фізичних осіб. Українське право. 1997. № 1 (6). С. 11–13; Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право* / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 121.

² Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : моногр. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Д. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. С. 69.

³ Європейський суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення. Міністерство юстиції України. К. : Юстиція, 2000. С. 145; Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право* / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 121.

права та вчинення адміністративного делікту. У такому випадку йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають установлення нових прав і обов'язків¹.

На думку професора В. В. Галунька, адміністративно-правова охорона в широкому розумінні — це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на запобігання правопорушенням (профілактику злочинів) і відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності².

Трьохаспектний підхід до розкриття сутності адміністративно-правової охорони сформував у своїх працях професор В. В. Галунько. Перший — адміністративно-правовий захист (адміністративно-правова охорона в найвищому розумінні) — це динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності. Другий (адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні) — це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на запобігання правопорушенням (профілактику злочинів), усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення прав,

¹ Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харитонova Олена Іванівна ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 435 с; Боровков Р. О. Поняття адміністративно-правової охорони права власності на мобільні телефони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 133.

² Адміністративне право України: підруч. / за ред. В. В. Галунька. К. : ХМД, 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 2015. С. 246; Боровков Р. О. Поняття адміністративно-правової охорони права власності на мобільні телефони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 133.

свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. Третій (адміністративно-правова охорона в широкому розумінні) — складається з елементів адміністративно-правового захисту й охорони у вузькому розумінні (адміністративно-правова охорона = охорона у вузькому розумінні + захист), іншими словами, із сукупності статичної та динамічної діяльності публічної адміністрації, що здійснюється на основі адміністративно-правових норм¹. Із визначеного різноманіття розуміння адміністративно-правової охорони для нас найбільш придатним буде третій підхід, який утверджує широке трактування змісту адміністративно-правової охорони, запропоноване вищезазначеними вченими².

У своїх працях О. Л. Коцовський робить висновок, що адміністративно-правова охорона — специфічний вплив на права, що має попереджувальний характер та реалізується суб'єктами адміністративного права з метою підтримання наявного стану прав, оберігання їх від можливих протиправних посягань³. О. І. Личенко досить влучно звертає увагу на співвідношення адміністративно-правової охорони та захисту як загального та часткового, акцентуючи, що адміністративно-правовий захист проявляється у зв'язку з реалізацією лише правозастосовчого та карального аспектів охорони⁴.

Сьогодні термін «адміністративно-правова охорона» використовується в контексті того соціального блага, стосовно якого слід уникати певних суспільних посягань, охороняти його та захищати.

¹ Адміністративне право України : підруч. / за ред. В. В. Галунька. К. : ХМД, 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 2015. С. 249–251.

² Боровков Р. О. Поняття адміністративно-правової охорони права власності на мобільні телефони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 134.

³ Коцовська О. Л. Права споживачів як об'єкт адміністративно-правової охорони. Держава і право. *Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 159–160.

⁴ Личенко О. І. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. С. 12; Єщук О. М. Гносеологія адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 131.

Про це переконливо свідчать роботи О. Ф. Зарубинського¹, О. О. Кравчука², С. О. Масьондза³ та багатьох інших вчених, але ж це не означає, що даний термін не може використовуватись як самостійний в сучасній науці адміністративного права⁴. В рамках нашого дослідження благом виступають суспільні відносини у сфері публічної безпеки.

Високий рівень злочинності, низький рівень економічної стабільності та інші негативні фактори свідчать про те, що ця проблема вирішується державою недостатньо ефективно. Однією з причин такої ситуації є відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні єдиного усталеного категоріального апарату у сфері забезпечення правопорядку, зокрема, відсутність єдиного визначення поняття публічної безпеки⁵.

Отже, на нашу думку, необхідно провести аналіз існуючих в сучасній юридичній науці визначень категорії «публічна безпека».

Так, в тлумачних словниках «публічний» визначається як: 1) який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; 2) призначений для широкого відвідування, користування; громадський⁶. В свою чергу, «безпека» може як характеризувати стан захищеності найбільш загальних речей, так і стосуватися характеристики конкретних ситуацій, пов'язаних з особистістю,

¹ Зарубинський О. Ф., Синицин С. А. Административно-правовая охрана собственности : монография. М. : Инфа, 1997. 315 с.

² Кравчук О. О. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту державної власності. Держава і право. *Юридичні і політичні науки*. 2012. № 55. С. 220–227.

³ Мосьондз С. О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: концептуальне бачення. *Митна справа*. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 2. С. 102–107.

⁴ Єщук О. М. Гносеологія адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 131.

⁵ Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 84.

⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. С. 1425; Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 85.

суспільством¹. У загальному розумінні «безпека» (від латинського слова «securitas») означає свободу від страху і від ворожого стороннього впливу.

Досліджувати поняття публічної безпеки доцільно, виходячи із загального поняття «безпека», яке було предметом дослідження багатьох вчених у різні історичні епохи. Торкнемося історичного аспекту формування цього поняття. Категорія «безпека» розвивалася системно із розвитком ідей про державу, адже однією із цілей держави якраз і було створення більш стабільних та безпечних умов життя для певного об'єднання людей. Ще Аристотель, твори якого належать до 4 ст. до н.е., вказував, що одним із критеріїв ідеального суспільства, задля якого має здійснюватися управління ним, є забезпечення безпеки членів цього суспільства. Пізніше у свої роботах Ж.Ж. Руссо та Б. Спіноза визначали, що основним призначення громадянського суспільства є мир та безпека життя, а держави — турбота про самозбереження². Подібне визначення давалося Т. Гоббсом та М. Макіавеллі, які стверджували, що безпека полягає у колективному захисті у війні всіх проти всіх. Таким чином, безпека розглядалася як основне із завдань держави³. Такий стан речей пояснюється суспільними потребами особи у відчутті захищеності, проте, ретроспективний аналіз яскраво демонструє, що безпеку ототожнювали і визначали її внутрішню природу виключно через призму війни.

Безпека як такий стан, коли людині, суспільству або державі не загрожує небезпека, характеризується багатоманітністю форм її прояву. В. П. Тихий пропонує класифікувати безпеку таким чином: за сферами забезпечення — на військову, економічну, політичну, духовну, ідеологічну, фізичну, політичну, моральну, майнову, психологічну, екологічну, транспортну, виробничу, трудову, правову тощо; за суб'єктами, безпека яких забезпечується, — на всесвітню або міжнародну, державну або національну, громадську

¹ Третяк В. В. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка і держава*. 2010. № 1. С. 6.

² Пасічник В. М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7 (дата звернення 11.10.2018).

³ Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2016. 222 с.

або загальну, колективну або спільну, індивідуальну, особисту безпеку тощо¹.

Як справедливо зазначається експертами у цій галузі, безпека людини (громадянина) є свого роду рамковою концепцією активних взаємовідносин громадянського суспільства з усіма складовими сектору безпеки та оборони. Поняття безпеки людини також досить часто носить назву багатовимірної безпеки та безпеки громадян. Це поняття розглядається під кутом суспільно-центричної, а не ворогоцентричної перспективи. Рівень безпеки людини визначається тим, якою мірою відчуває себе місцеве населення в безпеці. Безпека громадян або безпека людини, як поняття, не визначаються в жодному із документів, якими регулюються питання оборони та безпеки, вказані документи акцентують увагу виключно на питаннях громадської безпеки². Громадська безпека сама по собі має досить вузьке специфічне значення та є складовою більш узагальненого розуміння концептуального поняття безпеки людини (human security)³. Дане визначення яскраво демонструє природу громадської безпеки та її значення для існування правової держави з пріоритетним напрямом щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Так, у ст. 3 Конституції України використовується поняття «безпека громадянина», ст.ст. 16, 36 і 92 містять поняття «громадська безпека», а в ст.ст. 18, 37, 106 зазначається про «національну безпеку України» — захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення,

¹ Тихий В. П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности. Х. : Вища школа, 1981. 172 с; Радіонов І. І. Громадська безпека як родовий об'єкт злочинів. *Право і безпека*. 2003. № 2,4. С. 157.

² Панова О. О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Право*. 2016. № 6. Т. 2. С. 133–136.

³ Титарчук О. Розвиток сектору безпеки та оборони України: концепція безпеки людини. East European Security Research Initiative Foundation. 2016. URL: <http://eesri.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-Human-Security-and-SDSD-inUkraine-EESRI-C-UKR.pdf>. (дата звернення 07.02.2018); Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2016. 222 с.

запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз національним інтересам¹.

Варто зазначити, що в Конституції України — Основному Законі держави — жодного разу не вживається поняття «публічна безпека» чи «публічний порядок». Натомість, використовується термін «громадський порядок». Зокрема, у п. 17 ст. 92 Конституції України зазначається, що виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку. Також у ст. 34 Конституції України, в якій закріплюється право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, відмічається можливість обмеження здійснення цих прав законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку. Аналогічно в ст. 39, яка встановлює право громадян збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, звертається увага на те, що обмеження реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку². Слід відмітити, що в даному випадку, на нашу думку, визначення понять «публічна безпека» та «національна безпека» необхідно розглядати як частку та ціле відповідно.

Здійснюючи ретроспективний аналіз, слід зазначити, що у ст. 3 Закону України «Про основи національної безпеки України» (що діяв до 2018 року), було визначено перелік об'єктів національної безпеки: 1) людина і громадянин — їхні конституційні права і свободи — це сфера особистої безпеки; 2) суспільство — його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси — сфера суспільної або громадської

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141; Панова О. О. Публічна безпека як елемент національної безпеки України. *Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи* : матер. II підсумкової наук.-практ. конф. (18 травня 2018 року). Київ : Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2018. С. 42–43.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141; Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2017. 198 с.

безпеки; 3) держава — її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність — сфера державної безпеки¹.

Термін «громадська безпека» використовується в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Зокрема, глава 14 визначена як «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку», у розділі X Кримінального кодексу України визначені категорії злочинів, які належать до злочинів проти громадської безпеки, у Законах України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Про правовий режим надзвичайного стану».

У Законі України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів» визначається, що громадська безпека — стан захищеності життєво важливих інтересів, сконцентрованих у його матеріальних і духовних цінностях, від джерел небезпеки природного або штучного характеру під час підготовки та проведення футбольних матчів, за якого забезпечується запобігання загрозам заподіяння шкоди такими джерелами небезпеки².

Учені також дають різне тлумачення поняттю «громадська безпека». Одні вчені визначають громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, що складаються відповідно до техніко-юридичних норм, при використанні об'єктів, що представляють підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, майна державних і громадських організацій і громадян при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами³. Науковці вказують також, що громадською безпекою є врегульована система суспільних відносин, які забезпечують запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней,

¹ Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964–IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 12.11.2017).

² Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку із підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673–VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3673-17> (дата звернення 11.12.2018).

³ Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М. : Акад. МВС СССР, 1990. С. 78.

землетрусів, епідемій, пожеж і т.д.), а також джерел підвищеної небезпеки¹.

Є. Б. Ольховський у своєму дослідженні зазначає, що «зміст громадської безпеки складає система взаємопов'язаних суспільних відносин, що проявляються в поведінці людей, їх діяльності, вчинках переважно в громадських місцях. Суть і специфіка громадської безпеки в її соціальній значимості — забезпечення нормальних умов життя, побуту і відпочинку людей, суспільного спокою, ефективної трудової діяльності, охорони честі і гідності людини»².

А. В. Басов та О. І. Парубов визначають, що зміст громадської безпеки містить ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що направлені на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей³. Загалом погоджуючись із науковцями, хочемо звернути увагу на те, що забезпечення громадської безпеки повинно мати місце не тільки при реалізації правових або технічних норм, а при створенні стабільних умов для потенційно небезпечної реалізації таких норм.

Цікавої, на наш погляд, думки дотримується М. В. Лошицький, який зазначає, що адміністративне право регулює суспільні відносини у двох сферах соціальної дійсності: управлінській та поліцейській. Тобто адміністративне право регламентує певні галузі державної діяльності та упорядковує відносини, які впливають із цієї діяльності. Управлінські відносини є одним з перших елементів структури суспільства, а соціальне

¹ Разаренов Ф. С., Прудников А. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. С. 5.

² Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. С. 9; Панова О. О. Основні напрями забезпечення громадської безпеки в Україні. *Наукова дискусія: питання соціології, політології, філософії та історії* : матер. Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 22–23 травня 2015 р.). Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. С. 192–194.

³ Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v> (дата звернення 24.10.2018).

управління, в свою чергу, не може бути відокремлене від соціального (громадського) порядку, на створення якого воно спрямоване. Таким чином, забезпечення громадського порядку вимагає не лише охорони, а й управління. Найпоширенішими суб'єктами адміністративно-правових відносин виступають виконавча влада в особі державного службовця, з одного боку, та громадянин — з іншого. І в сфері охорони громадського порядку виконавча влада створює керуючий вплив на громадянина шляхом спостереження, нагляду та контролю за його поведінкою, тобто виникають суспільні відносини між громадянами та органами виконавчої влади. Правовідносини, які виникають у сфері охорони громадського порядку, реально називаються поліцейськими правовідносинами. Таким чином, проведене дослідження свідчить про реальне існування суспільних відносин, які виникають в сфері громадського порядку як між громадянами, так і між громадянами та державою. Поліцейське законодавство фактично існує з моменту виникнення та розвитку апарату держави, який був покликаний захищати державний устрій та здійснювати охорону громадського порядку всередині держави. На певному історичному етапі розвитку держави поліцейське право існувало легально в системі права, потім галузь поліцейського права було замінено галуззю адміністративного права. Проте, на сучасному етапі побудови держави та розвитку національної системи права адміністративне право не може охопити собою вимоги, які ставляться до регулювання поліцейських суспільних відносин. Реалії сьогодення вимагають створення підгалузі адміністративного права — поліцейського права¹. Проте, дана думка занадто поверхнева та зводиться до формування та узурпації повноважень у сфері охорони громадського порядку та підтримання громадської безпеки виключно в рамках поліцейстики.

Дослідники трактують громадську безпеку як систему зв'язків і відносин, установлених відповідно до техніко-юридичних норм, під час використання об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя та здоров'я людей, майна державних і громадських організацій, громадян, за умови виникнення особливих умов у зв'язку зі стихійним лихом або іншими надзвичайними

¹ Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 17 с.

обставинами¹. Громадською безпекою називають також урегульовану систему суспільних відносин, спрямованих на запобігання негативним проявам стихійних сил природи (повеней, землетрусів, епідемій, пожеж тощо), а також джерел підвищеної небезпеки². У цьому контексті Р. С. Мельник зазначає, що німецькі вчені громадську безпеку визначають як «певний стан суспільних відносин, якому притаманна непорушність: а) правопорядку; б) функціонування органів державної влади та самоврядування, а також інших установ, які виконують публічні функції; в) суб'єктивних прав і майнових благ окремих осіб (життя, здоров'я, свобода, гідність, майно тощо). Тобто показником рівня громадської безпеки є дотримання приватними особами правових норм»³.

Суспільні відносини у сфері громадської безпеки мають такі ознаки: установлюються стосовно забезпечення безпеки не лише невизначеної кількості осіб, а й невизначеного кола правоохоронюваних інтересів; гарантують безпеку інших суспільних цінностей (особи, власності тощо), створюючи навколо них своєрідну захисну оболонку, яка запобігає завданню насильницької шкоди. Порушення відносин громадської безпеки — учинення відповідних правопорушень — полягає в заподіянні шкоди благам, які охороняють самостійні правові норми; відносини громадської безпеки спрямовані на те, щоб попередити шкоду від джерел і видів діяльності, які становлять підвищену небезпеку для оточуючих (транспорт, виробництво, зброя, інші загальнонебезпечні

¹ Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М. : Акад. МВД СССР, 1990. С. 78.

² Разаренов Ф. С., Прудников А. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. С. 5; Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 209.

³ Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=soc_gum/pib/2009_2/pib-2/pib-2_5.pdf (дата звернення 15.12.2018); Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 210.

предмети)¹. Ідеться про відносини, які запобігають або усувають шкідливі для життя та здоров'я наслідки, що можуть бути завдані внаслідок дій людей або штучним чи природним джерелом підвищеної небезпеки. Найважливішою рисою громадської безпеки є врегульованість дій конкретних осіб, які здійснюють певні операції з джерелами підвищеної небезпеки. Забезпечення громадської безпеки залежить від можливості нейтралізувати негативний вплив людини й техніки, наприклад, у разі експлуатації автомобільного, залізничного, водного, морського та річкового транспорту, під час використання на виробництві технологічних процесів, які ґрунтуються на застосуванні електромагнітних та іонізуючих випромінювань, хімічних речовин, технічних пристроїв зі значною потужністю².

В. С. Комісаров виокремив декілька рівнів громадської безпеки, а саме: 1) громадська безпека (соціальна безпека), що являє собою захищеність життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь; 2) громадська безпека, яка характеризується станом захищеності безпечних умов функціонування суспільства і громадського порядку, здоров'я населення і громадської моральності, екологічної безпеки, безпеки руху та безпеки комп'ютерної інформації; 3) громадська безпека, що характеризується станом захищеності життя і здоров'я громадян, майнових інтересів фізичних і юридичних осіб, громадського спокою та нормальної діяльності державних і суспільних інститутів, а також підтримкою такого рівня цієї захищеності, що є достатнім для нормального функціонування суспільства³.

І. І. Плохий у своєму дисертаційному дослідженні звертає увагу на комплексний характер визначення категорії громадська безпека: «Громадську безпеку можна розглядати як соціально

¹ Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 40.

² Зарудський П. С. Техногенні катастрофи та їх попередження. Київ: Наук. думка, 1993. С. 32–37; Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 210–211.

³ Комиссаров В. С. Преступления, нарушающие общие правила безопасности: Понятие, система, общая характеристика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. М., 1997. С. 24–25.

об'єктивну систему, котра складається з комплексу правових засобів, методів і гарантій, які забезпечують охорону суспільних відносин у сфері громадської безпеки від протиправних посягань, стан захищеності різних життєво важливих інтересів держави, при якому до мінімуму знижена можливість реальних і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз і забезпечується можливість для прогресивного розвитку особистості і суспільства, а також діяльності спеціальних державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, об'єднань громадян та окремих громадян, уповноважених законом на забезпечення громадської безпеки»¹.

Крім В. С. Комісарова, чимало вчених–криміналістів розглядали визначення «громадської безпеки» крізь призму кримінального права. Так, в навчальній літературі стверджується, що громадська безпека, як родовий об'єкт злочинів, складається з кількох груп суспільних відносин, що існують для забезпечення безпечних умов життя всього суспільства; громадського порядку; екологічної безпеки та екологічного правопорядку; здоров'я населення та громадської моральності; безпеки особистих, громадських або державних інтересів при здійсненні різноманітного виду робіт; безпеки особистих, громадських або державних інтересів у процесі поводження із загальнонебезпечними предметами; безпеки особистих, громадських або державних інтересів у процесі використання транспортних засобів; безпеки особистих, громадських або державних інтересів у процесі використання комп'ютерної інформації². Проте, у зв'язку з тим, що проведені дослідження дещо застарілі і не відповідають реаліям сьогодення та новому категоріальному апаратові, який імплементувався у вітчизняне законодавство та є запозиченим з норм європейського права, необхідно категорію «публічна безпека»

¹ Плохой І. І. Адміністративно-правові форми забезпечення органами державної влади громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2010. С. 35.

² Уголовное право. Особенная часть : учебник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. В. Иногамовой-Хегай, д-ра юрид. наук, проф. А. И. Рарога, д-ра юрид. наук, проф. А.И. Чучаева. Изд. 2–е, исправ. и допол. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРАМ, 2008. С. 222; Кириченко О. В. Громадська безпека як об'єкт кримінально-правової охорони. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 187.

ввести в рамки нашої правової системи з урахуванням її особливостей.

Серед сучасних науковців, які опікуються проблематикою «публічної безпеки та порядку», слід відмітити А. В. Долинного, І. В. Зозулю та В. Г. Фатхутдінова. Так, А. В. Долинний у результаті проведеного дослідження доходить висновку, що законодавець синонімічно вживає поняття публічної (громадської) безпеки і порядку, що призводить до колізійності чинного законодавства. На цій проблемі наголошують і інші правознавці. Зокрема, В. Г. Фатхутдінов стверджує, що вживання терміну «публічний» в контексті дослідження обмежене лише науковою сферою і не має свого аналогу й уживаності в законодавчому обігу, оскільки функціонування його в чинних нормативно-правових актах України не зафіксовано. Через це автор вбачає вирішення означеної юридичної колізії шляхом або внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» (заміна невживаного в юридичній термінології для означення державної політики у сфері громадської безпеки терміну «публічна безпека» на термін «громадська безпека»), або внесення змін та доповнень в існуючий масив нормативно-правових актів (більше 5000), а також визначення даного поняття через доповнення Закону України «Про Національну поліцію» відповідною статтею щодо його тлумачення¹.

Натомість, на думку І. В. Зозулі, «законодавець у Законі України «Про Національну поліцію», вживаючи терміни «публічна безпека» та «громадська безпека», не тільки не ототожнює їх, але й відносить термін публічної безпеки до базових, оскільки саме її підтримує Національна поліція, відповідно, її забезпечення є завданням поліції. Термін громадської безпеки й громадського порядку відноситься до другорядних, технічних, реалізація яких відбувається застосуванням з боку поліції виключно спеціальних

¹ Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publichna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pronacionalnu-policiyu-ukraini/> (дата звернення 07.02.2018); Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський держаний університет. Суми, 2017. С. 20–21.

засобів»¹. Нам імпонує дана думка, проте, у зв'язку з підміною даних понять у нормативно-правових актах, де категорія «публічна безпека» ототожнюється з «громадською безпекою», виокремлення даної категорії можливе виключно у разі закріплення його на законодавчому рівні

Отже, дослідження публічної безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту дозволяє нам дійти таких висновків:

1. Публічна безпека виконує роль індикатора атмосфери спокою суспільства, вказує на рівень злочинності та є підтвердженням ефективності (або неефективності) діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків.

2. Категоріальний апарат терміну «публічної безпеки» на сьогодні законодавчо не визначений, але аналіз нормативно-правових актів та різних точок зору науковців дозволяє стверджувати про однорідність понять «громадська безпека» і «публічна безпека».

3. Публічна безпека як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту є станом захищеності нормами адміністративного права суспільних відносин, які виступають значною соціальною цінністю та направлені на створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від негативного впливу факторів, що виникають у результаті явищ природного, техногенного, біологічного або соціального характеру, недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків.

4. Аналіз чинного адміністративного законодавства України дає підстави зробити висновок, що публічна безпека як родовий об'єкт адміністративно-правової охорони поділяється на ряд її підвидів, які слід вважати видовими об'єктами адміністративно-правової охорони та захисту. Так, глава 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення присвячена адміністративним правопорушенням, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, проте, аналіз норм та суспільних відносин, що

¹ Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 88; Долинний А. В. Вказана праця. С. 21.

включені до складів правопорушень, дозволяє дійти висновку про їх розгалуженість, починаючи від дрібного хуліганства і закінчуючи несплатою аліментів та невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей.

1.3. Принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки

Геополітична ситуація як усередині країни, так і за її межами вимагає постійного зміцнення основ національної безпеки. Адміністративно-правова реформа, що проводиться в країні, передбачає подальше зміцнення законності і правопорядку у всіх сферах життя українського суспільства. У зв'язку з цим, серйозного значення набуває забезпечення публічної безпеки як невід'ємного елементу національної безпеки. Усвідомлення необхідності вироблення ефективного механізму охорони та захисту життєво важливих інтересів громадян, суспільства і держави в цілому зумовило актуальність окреслення основ функціонування всього механізму принципів забезпечення публічної безпеки, які визначені нормами адміністративного права.

З метою повного і об'єктивного розгляду питань, пов'язаних з адміністративно-правовими принципами забезпечення публічної безпеки, ми вважаємо за необхідне здійснити огляд етимології визначень адміністративно-правових принципів та розкрити їх значення для забезпечення публічної безпеки.

Відповідно до словників, дефініція «принципи» (від латів. *princīpium* — початок, основа) — основне вихідне положення будь-якої наукової системи, теорії, науки, політичного устрою, правил і норм поведінки, певних видів діяльності¹.

Як відзначає А. А. Пухтецька, слово «принцип» в європейських країнах стало уживатися ще з часів середньовіччя, беручи свій корінь від давньофранцузького слова «*principe*» і латинського «*princīpium*», які, у свою чергу, походять від

¹ Короткий тлумачний словник української мови / за ред. Д. Г. Гринчишина. 2-е вид., перероб. і доп. К. : Рад. шк., 1988. С. 229; Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с; Гаруст Ю. В. Сущность принципов обеспечения прав граждан в налоговой сфере. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2014. № 1. С. 208–211.

латинського «princeps», що означає лідер, імператор¹. Узагальнивши різні думки щодо суті принципу, які викладені в зарубіжних довідково-енциклопедичних джерелах, А. А. Пухтецька виділяє такі характеристики принципів: а) принцип як основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, яке об'єднує принцип як загальне правило або стандарт, і принцип як сукупність моральних і етичних стандартів; б) принцип як зумовлена політика або спосіб дії; в) принцип як основа або необхідна якісна складова чи елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки; г) принцип як правило або закон, який стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів².

Погоджуючись з наведеним розумінням суті принципів, вважаємо, що корисним буде навести міркування О. М. Бандурки і О. М. Литвинова, які правильно звертають увагу на «механістичний зріз уявлення про принцип як про основу будови, дії будь-якого механізму. Таке його осмислення наділяє нас усвідомленням того, що здійснюючи діяльність кримінолога, необхідно знати її внутрішні, іманентні якості, взаємозв'язок елементів та інші властиві їй особливості, які мають значення для правильного розуміння її суті. У даному сенсі слід визнати доцільним при дослідженні будь-якої діяльності з протидії злочинності визнати методологічно вірне твердження про наявність відповідного механізму реалізації цілей і завдань системи, а також про міру впливу на функціонування механізму принципів. При цьому, поняття керівного положення, установки в системі діяльності дає підставу вважати, що для суб'єктів, пов'язаних з реалізацією, чия діяльність вони регламентують, принципи є наказом до дії»³. Слід звернути увагу на позицію Н. О. Ярмиш, яка акцентує увагу на тому, що принципи діяльності при такому баченні виступають керівними засадами, тобто направляють суб'єктів за певною матрицею, алгоритмом,

¹ Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. 2-ге вид., доопрац. і допов. К. : Логос, 2014. С. 11.

² Криворучко І. В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Сер.: Державне управління. 2016. № 1. С. 21.

³ Бандурка О. М., Литвинов О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х. : ХНУВС, 2011. С. 91.

блоки яких змістовно можуть бути найбільш різноманітними, виражати спрямованість на виконання неоднорідних завдань¹.

В. К. Колпаков під час дослідження принципів державного управління звертає увагу на те, що принципи державного управління — це його позитивні закономірності, які пізнані наукою і практикою, а також охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях, а ознаками принципу управління є: приналежність до пізнаних позитивних закономірностей; закріплена в суспільній свідомості, яке здійснюється в правовій формі, найчастіше у вигляді відповідних юридичних норм².

Таким чином, викладене дозволяє дійти висновку, що принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки — це сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених керівних вимог (стандартів чи правил), закріплених нормами адміністративного законодавства, яких мають дотримуватися суб'єкти забезпечення публічної безпеки під час організації та здійснення цілеспрямованого організаційного регулятивного засобу впливу на дії окремих громадян, поведінку суспільства, стан і розвиток суспільних процесів у сфері забезпечення безпеки населення і держави в цілому як елементу національної безпеки України.

Далі шляхом аналізу наукової літератури розглянемо теоретико-правові засади класифікації принципів адміністративного законодавства з метою з'ясування можливості їх застосування до норм, що є базовими засадами функціонування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні.

Так, В. К. Колпаков, розглядаючи принципи державного управління в контексті загальної теорії адміністративного права, виділяє наступні їх різновиди: 1) соціально-політичні — демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави; рівноправ'я осіб різних національностей; рівність всіх перед законом; законність; гласність і облік громадської думки; об'єктивність; 2) організаційні принципи побудови апарату державного управління — галузевий, функціональний, територіальний; 3) організаційні принципи функціонування апарату

¹ Яриш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 125.

² Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 1999. С. 21–22; Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник*. 2016. № 4 (41). С. 74.

державного управління — нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, розподіл управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення; оперативна самостійність¹. Слід звернути увагу, що В. К. Колпаков соціально-політичні принципи визначає як найзагальніші принципи державно-управлінської сфери, які поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності і всі управлінські структури, що функціонують в державі².

О. П. Коренєв виділяв такі загальні принципи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: науковість (об'єктивність); демократичний централізм; єдність рівних прав і рівних обов'язків; соціалістичний інтернаціоналізм; соціалістична законність³. На нашу думку, деякі з визначених принципів у зв'язку зі стрімким розвитком вітчизняного законодавства та приведенням його у відповідність до умов сьогодення втратили свою актуальність.

Ю. М. Старілов, а з ним погоджується і вітчизняний науковець Н. І. Дідик, розглядаючи принципи адміністративного права, в окрему категорію виводить організаційно-функціональні принципи. Так, вказані науковці зазначають, що до організаційно-функціональних принципів адміністративного права належать такі: підконтрольності та підзвітності державних органів і державних службовців; єдності основних вимог, що пред'являються до державного управління; професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління; гласності у здійсненні державного управління; відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення); відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; обов'язкового обліку наукових засад організації державного управління⁴.

¹ Там само.

² Там само.

³ Коренєв А. П. Принципы современного административного права. Правоведение. 1967. № 3. С. 73; Дідик Н. І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2011. № 3. С. 96.

⁴ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права. М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 67; Дідик Н. І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного

Автори двотомного навчального посібника «Адміністративне право України. Загальне адміністративне право» за загальною редакцією В. В. Галунька (2011 р.) виокремлюють загальні та спеціально-галузеві принципи адміністративного права. До загальних віднесені: принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, демократизму правотворчості й реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості між державою та людиною¹. Спеціально-галузеві запропоновано поділяти на основні галузеві принципи адміністративного права (служіння публічної адміністрації суспільству і людині, обмеженість втручання публічної адміністрації в громадське й особисте життя людини, повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері, зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність суду, оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування, гласність, відповідальність, самостійність діяльності публічної адміністрації) і принципи окремих інститутів адміністративного права (принципи державної служби, адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо)². Проведений аналіз запропонованої класифікації дозволяє дійти висновку, що принципи забезпечення публічної безпеки належать до принципів окремих інститутів адміністративного права, що дозволяє виокремити їх як певну специфічну сферу регулювання адміністративно-правових норм.

Необхідно звернути увагу на позицію вчених–адміністративістів, викладену, зокрема, в підручнику «Курс адміністративного права» за редакцією В. В. Коваленка, відповідно

права України. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2011. № 3. С. 96–97.

¹ Адміністративне право України : навч. посіб.: у 2-х т. / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. С. 63–70; Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 174–177. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf (дата звернення 16.11.2018).

² Там само.

до якої також доцільно виокремлювати загальні та спеціальні принципи адміністративного права. Загальними принципами адміністративного права є: науковість (об'єктивність), верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права, верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться в інших нормативно-правових актах, пріоритет прав та свобод людини і громадянина, узгодженість адміністративного законодавства з природним правом, відповідність адміністративного законодавства міжнародним договорам, повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права, забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм, мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини¹. Спеціальні принципи характеризують закономірності функціонування адміністративно-правових інститутів (принципи державної служби, адміністративного процесу, адміністративної відповідальності, адміністративного судочинства, місцевого самоврядування тощо)².

Як слушно зазначає А. А. Шарая, на підставі проведеного аналізу підходів до класифікації принципів адміністративного права в сучасній доктрині можна простежити тенденцію до «врахування змін у складових адміністративного права, що зумовлює появу нових категорій принципів адміністративного права (наприклад, принципу взаємодії публічної адміністрації з приватними особами, принципу адміністративного судочинства, принципу адміністративної процедури тощо). Можна помітити, що визначення поняття та складових загальних принципів адміністративного права здебільшого збігається, а от позиції щодо спеціальних досить часто різняться, що є результатом стрімкого розвитку адміністративного права та його складових елементів. До того ж аналіз класифікації принципів адміністративного права дає можливість стверджувати про остаточну «сервісну» зорієнтованість держави в особі органів публічної адміністрації, її «служіння» інтересам особи»³.

¹ Курс адміністративного права України: підруч. / за ред. В. В. Коваленка; Нац. акад. внутр. справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. С. 34.

² Там само.

³ Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 174–177. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf (дата звернення 16.11.2018).

Під тиском євроінтеграційних процесів виникає нагальна потреба у визначенні особливостей принципів адміністративного права Європейського Союзу та з'ясуванні можливостей їх імплементації до системи принципів національного адміністративного права. Зокрема, вивчення розуміння поняття європейських принципів адміністративного права в європейській доктрині праворозуміння показало, що до загального обсягу даної категорії має бути віднесено не тільки принципи європейського адміністративного права, а й принципи Європейського адміністративного простору як квінтесенцію змісту принципів європейського адміністративного права («вузьке розуміння»). До принципів європейського адміністративного права відносять¹ такі: принцип законності; можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом; принцип недискримінації; юридична визначеність; право на захист; принцип пропорційності; принцип поваги до фундаментальних прав людини і громадянина; принцип субсидіарності; принцип належного управління (good administration); принцип прозорості².

З огляду на те, що процес формування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні ще остаточно не завершений, найбільш прийнятним підходом буде систематизація принципів за трьома критеріями: 1) загальні принципи, що характеризують приналежність інституту забезпечення публічної безпеки до адміністративно-правової сфери, визначають ключові засади формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки; 2) базові принципи, які розкривають сутність адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки як

¹ Авер'янов В. Б.. Вибрані наукові праці / упоряд.: Андрійко О. Ф. (кер. колек.), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С. та ін.; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 289–290; Гергелюк Н. Т. Роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 123.

² Гергелюк Н. Т. Роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 124.

складової національної безпеки; 3) специфічні принципи, дотримання яких створює необхідні передумови для діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Специфічні принципи, в свою чергу, розподілимо на правові та організаційні. Це сприятиме вдосконаленню як правової, так і організаційної системи забезпечення публічної безпеки¹.

Ми погоджуємось з точкою зору А. С. Кравцова, який слушно зазначив, що «для адміністративного права України загальні принципи відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки узагальнюють базові тенденції генези правових норм у сфері публічного управління. Правова матерія, абстрагована до рівня принципів, дає можливість створити «ланцюг» між ідеалами, закріпленими Конституцією України, та юридичними реаліями сьогодення. На жаль, здійснені вченими–адміністративістами дослідження загальногалузевих принципів адміністративного права виявляються не повного мірою здатними задовольнити сучасні потреби практики правозастосування у вихідних засадах. Крім того, сучасна українська юриспруденція не вирішила складне, але важливе питання розробки та втілення у правову дійсність концепції використання принципових положень в процесі створення та реалізації норм адміністративного права України. Також в Україні майже відсутня наукова дискусія з приводу адміністративно-правових принципів»². А отже, невивченими та не опрацьованими науковцями залишаються позиції щодо специфіки загальних принципів в адміністративно-правовому забезпеченні публічної безпеки.

Розглянемо деякі найбільш важливіші загальні принципи, притаманні адміністративно-правовому забезпеченню публічної безпеки, а саме: принцип верховенства права, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості.

Як слушно зазначав С. Шевчук, принцип верховенства права має два аспекти: формальний та матеріальний (органічний). Перший

¹ Панова О. Принципы административно-правового обеспечения общественной безопасности. *Legea si viata* (Republicii Moldova). 2018. № 3/2. Р. 118–121.

² Кравцов А. С. Механізм реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини в адміністративному праві України. *Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. Вип. 4. С. 242.

означає, що держава має чинити згідно з правом, підпадаючи під його дію, а другий полягає в тому, що існують певні стандарти, які визначають сутність, ціннісну та моральну характеристики позитивного права, походять від конституційних прав і свобод людини та від принципів природного права. До формального аспекту він пропонує відносити такі елементи: притягнення до юридичної відповідальності лише на підставі порушення правових норм; затримання чи позбавлення волі мають здійснюватися відповідно до процедури, встановленої законом; прийняття правових актів згідно з нормативно встановленими повноваженнями та процедурою; діяльність державних органів на підставі правових норм та у правових формах; відсутність дискреційних повноважень у державних органів, які застосовують закон про кримінальну відповідальність; реалізація дискреційних повноважень повинна обмежуватися законом; принцип законності; заборона зворотної дії законів; закони повинні прийматися відповідно до встановленої процедури, відповідати критеріям чинності, тобто бути офіційно оприлюдненими, стабільними, чіткими для розуміння, логічно узгодженими та діяти перспективно. Що ж до матеріального (органічного) аспекту принципу верховенства права, то він, на думку науковця, не обмежується формальними приписами законодавства, а оцінює правові норми та правозастосовчу практику з точки зору їх відповідності ціннісним та моральним критеріям, правам і свободам людини¹. З огляду на специфічні риси сфери публічної безпеки, принцип верховенства права стає базовим для функціонування всіх правових механізмів адміністративно-правового забезпечення.

По-друге, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина — це один із провідних загальних принципів сучасного адміністративного права України, який полягає в першості, первинності людини і громадянина, першочерговості їхніх прав, свобод і законних інтересів щодо органів виконавчої влади держави, сутність якого складається з трьох основних цілей: права і свободи людини і громадянина — найвищі цінності для суспільства та є пріоритетними щодо інтересів держави; головним обов'язком

¹ Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України. *Право України*. 2011. № 5. С. 180–181; Рабінович П., Луців О. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 11–12.

публічної влади є повага, утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина; норми Конституції та законів держави, хоча і є важливим джерелом права, але визначальним джерелом права у суспільстві є природні права людини¹. Правова держава передбачає не лише правове закріплення демократичних прав і свобод людини й громадянина, а й наявність механізму, гарантій їх забезпечення. А тому не можна не помічати, що нашому суспільству досі бракує поваги до людини та її прав. Проблема гарантій та захисту прав і свобод людини й громадянина є надзвичайно складною у тому розумінні, що її вирішення передбачає належний рівень роботи органів державної влади².

С. Л. Дембіцька, визначаючи принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, зазначає, що «в Україні при переході до нової моделі відносин особи і держави акцент зроблено на пріоритетності правового статусу першої, на сервісно-обслуговувальному призначенні державних органів. Це дозволяє говорити про потребу звуження сфери застосування правового (адміністративного зокрема) примусу державними органами у своїй діяльності, про зміну пріоритетності у використанні потенціалу цього методу й толерантності у відносинах особи й державних органів. Правовий примус та адміністративний різновид повинні стати крайнім методом діяльності державних органів, коли можливості всіх інших методів вже використано, а відповідного позитивного результату, на жаль, не досягнуто»³. Проте,

¹ Кравцов А. Принципи пріоритету прав і свобод людини і громадянина в сучасному адміністративному праві України: поняття та сутність. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 141.

² Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики) : монографія. К. : Центр навч. літ., 2005. С. 3; Дембіцька С. Л. Забезпечення пріоритету прав і свобод громадян першочергове завдання держави. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 144.

³ Коломоєць Т. О. Законодавство України про адміністративний примус: деякі орієнтири формування в аспекті забезпечення прав і свобод людини. *Проблеми й напрямки формування світогляду майбутніх працівників органів внутрішніх та забезпечення прав і свобод людини* : матер. Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 11–12 грудня 2003 р.). Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2003. Ч. 1. С. 56–57; Дембіцька С. Л. Забезпечення пріоритету прав і свобод

розглядаючи даний принцип крізь призму адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, слід наголосити, що захист прав і свобод людини й громадянина залишається пріоритетним завданням будь-якого суб'єкта забезпечення публічної безпеки і розглядається як базисний для всього інституту адміністративного забезпечення.

Систему юридичних гарантій прав і свобод громадянина деякі дослідники (В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк) характеризують сукупністю взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів їх забезпечення. Нормативно-правові гарантії забезпечення прав і свобод громадянина — це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації охорони й захисту прав та свобод. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян — це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження щодо організації й здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та свобод громадянина. За суб'єктами здійснення забезпечення діяльності вони можуть поділятися на державні й громадські¹.

Так, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина зумовлений положеннями ст. 3 Конституції України, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»². З огляду на такі положення, діяльність держави, в тому числі і діяльність щодо забезпечення публічної безпеки, спрямована насамперед на

громадян першочергове завдання держави. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 144.

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. 384 с; Олійник А. Р. Забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист в Україні в доктрині державного управління. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_9. (дата звернення 10.07.2018).

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

задоволення потреб людини і громадянина у певній галузі, тобто діяльність держави покликана створити відповідні умови для реалізації прав громадян¹; в нашому випадку це право на належний правопорядок та безпечні умови життєдіяльності.

Частково зміст принципу рівності прав людини і громадянина закріплений у нормах Конституції України, зокрема: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21); права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією, не є вичерпними, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (ст. 22); громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24); не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками². Дотримання вказаних засад дозволяє суб'єктам адміністративно-правового забезпечення діяти в рамках загальновизначених на міжнародному рівні стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина.

Що стосується принципу взаємної відповідальності держави і людини, то варто зазначити, що взаємна відповідальність держави і людини розглядається як «специфічний зв'язок, що виявляється у тому, що держава виступає як носій влади, а громадянин як суб'єкт, підкорений політичному авторитету (владі) держави»³. При цьому, варто зазначити, що «це визначає своєрідність прав і обов'язків кожної із сторін, які не є однопорядковими суб'єктами правових відносин»⁴, одночасно наголошується на підпорядкованості людини державі у їх взаємовідносинах⁵.

¹ Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 117.

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Марксистско-Ленинская общая теория государства и права: Социалистическое государство. М. : Юрид. лит., 1973. 10 с.

⁴ Демократия и правовой статус личности в социалистическом обществе. М. : Наука, 1987. С. 38.

⁵ Зимовець А. В. До питання про особливості конституційно-правового закріплення принципу взаємної відповідальності держави і людини. *Форум права*. 2008. № 1. С. 157–163. URL:

Концептуально можна визначити такі напрями відповідальності держави перед особою: гарантує кожному його права і свободи; бере на себе обов'язок і реально забезпечує права своїх громадян; надає свободу особі в усіх галузях соціально-політичного життя; не має права обмежувати права і свободи, крім випадків, прямо передбачених законом; не має права притягувати до відповідальності за відмову давати свідчення або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом; гарантує захист судом прав і свобод людини та громадянина; діє виключно в рамках закону, має встановлені конституцією чіткі межі своїх повноважень; відповідальна за неправомірні дії посадових осіб: перевищення влади, зловживання службовим становищем; зобов'язана відшкодувати за свій рахунок чи за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальну і моральну шкоду, завдану незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень; гарантує право особи звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ або до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна¹.

У національному законодавстві України визначено, що користування правами і свободами людини має ґрунтуватися на дотриманні загальновизнаних природних і законних правил людського співіснування. Насамперед йдеться про те, що права і свободи людини мають корелюватися з її обов'язками і відповідальністю. Це становить зміст одного з конституційних принципів правового статусу людини і громадянина в Україні, який полягає у нерозривній єдності і взаємодії прав, свобод і обов'язків особи в державі. Розділ II Конституції України цілком присвячений

<http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2008-1/08zavdil.pdf> (дата звернення 21.11.2018).

¹ Ладиченко В. В. Функціональний підхід до розуміння держави: питання про дотримання інтересів особистості. *Держава і право*. 2007. Вип. 36. С. 16; Оніщенко Н. До питання про розвиток доктрини прав людини в Україні (роки незалежності). *Право України*. 2013. № 9. С. 176–192; Яремчук С. В. До проблеми формування інституту відповідальності держави перед особою в Україні. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Сер. юридична*. 2014. Вип. 3. С. 45–46.

основним правам, свободам та обов'язкам людини і громадянина, які закріплені у статтях 65–68. Деякі норми Основного Закону містять обов'язки людини і громадянина, сформульовані у непрямій формі: ст. 37 (стосовно порядку створення та діяльності політичних партій), ст. 39 (обов'язок проводити мітинги, збори, походи і демонстрації мирно та без зброї) та ін.¹ Викладене встановлює загальний пріоритет і взаємну відповідальність при забезпеченні публічної безпеки в Україні з урахуванням конституційних норм.

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою (її інституціями) і людиною реалізується передусім у забезпеченні державою поваги до людини, її гідності, ставлення людини та її інтересів на перше місце, тобто у гуманістичній спрямованості діяльності держави² і всіх її інституцій, незалежно від сфери регулювання.

А. М. Колодій відносить принцип гуманізму до загальносоціальних принципів права, які акумулюють у собі витоки духовного життя суспільства, а принцип гуманізму права — до власне принципів права (суб'єктивного), оскільки останні прямо опосередковують і включають у свою органіку певну частину змісту загальносоціальних принципів, які мають вирішальне значення для правової системи³. М. В. Костицький стверджує, що гуманізм в праві затверджує цінність людської особистості, людського існування, гідності, права, свободи кожної людини⁴.

¹ Зимовець А. В. До питання про особливості конституційно-правового закріплення принципу взаємної відповідальності держави і людини. *Форум права*. 2008. № 1. С. 157–163. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008-1/08zavdil.pdf> (дата звернення 21.11.2018).

² Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 117.

³ Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. С. 38.

⁴ Костицький М. В. Гуманізм права як прояв вищих (космічних) законів у суспільстві. *Принципи гуманізму та верховенства права як умова розвитку демократичної, соціальної, правової держави (пам'яті професора В. В. Конейчикова)* : матер. міжвуз. наук.-теорет. конф. К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. С. 13; Чеботарьов С. С. Гуманізм як принцип права України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 206.

Переважно термін «гуманізм» вживається в загальних угодах, міжнародних пактах, резолюціях, зверненнях, деклараціях і розглядається разом з іншими загальнолюдськими цінностями. Так, у Декларації прав національностей України проголошено, що вона прагне «...утвердження в незалежній, демократичній Україні священних принципів свободи, гуманізму, соціальної справедливості, рівноправності всіх етнічних груп народу України»¹.

Звичайно, вживання чи невживання терміна «гуманізм» ще нічого не означає. Головне — це зміст того чи іншого документа, закону, діяння, що характеризується з певних ідеологічних позицій. Наприклад, термін «закон» сам по собі нічого не вартий без його змісту, як і будівельний матеріал не розкриває функцій будівлі, хоча судження, назване законом, має свій вплив, на відміну від будь-яких довільних міркувань. Єдність цілей і засобів у гуманістичному світогляді означає недопущення будь-яких спроб будь-якими засобами добиватись своїх цілей. Не можна поступатись гуманістичними принципами, мотивуючи це стратегічною необхідністю. Насильство і терор не можуть використовуватись як засоби регулювання відносин між людьми, хоч би якими благородними цілями вони прикривались. Гуманістичний світогляд як узагальнена система поглядів, переконань, ідеалів базується навколо одного центру — людини. Саме людина є системоутворюючим фактором, ядром гуманістичного світогляду. При цьому, її ставлення містить не лише оцінку світу як об'єктивної реальності, а й оцінку свого місця в навколишній дійсності. Отже, в гуманістичному світогляді знаходять своє відображення найрізноманітніші ставлення до людини, суспільства, духовних цінностей, тобто до всього світу в цілому².

Як відзначається в наукових дослідженнях, держава з усіма своїми владними органами повинна стати головним гарантом

¹ Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Качуренко Ю. К. (упоряд.) Київ : Наук. думка, 1992. С. 13; Ричко О. Принцип гуманізму в публічній політиці. Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 2. С. 224.

² Дашутін Г. П., Михальченко М. І. Український експеримент на терезах гуманізму. К. : Парлам. вид-во, 2001. С. 52; Ричко О. Принцип гуманізму в публічній політиці. Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2012. Вип. 2. С. 225.

забезпечення прав, свобод і обов'язків людини. В той же час вона сама повинна реформуватися, виходячи з того, що розбудову правової держави необхідно починати із забезпечення цих прав, свобод і обов'язків, тому що останні є складовою загальносоціального принципу гуманізму. Гуманізм — це принцип, згідно з яким вищою цінністю є самоцінність кожної людини в сукупності з її невід'ємними правами. Його складовими є доброта, милосердя, співчуття, співпереживання, увага до людини, прагнення допомогти їй зайняти гідне місце в житті, позбавитися від усього негативного¹. Отже, при реалізації зазначеного принципу з метою забезпечення публічної безпеки необхідно виходити з того, що підтримання миру та правопорядку на засадах гуманізму, справедливості, толерантності, чемного ставлення є не лише основним пріоритетом діяльності, але й одним з провідних напрямів розвитку суспільства.

Розглядаючи базові принципи, що притаманні забезпеченню публічної безпеки, слід визначити, що деякі автори до базових принципів відносять: гнучкість, комплексність, оптимальність, ефективність, результативність². Отже, погоджуючись з визначеною тезою, розглянемо особливості даних принципів під час забезпечення публічної безпеки.

Так, принцип гнучкості означає здатність змінювати свій напрямок при змінних умовах діяльності і мати певні резерви³. В умовах стрімкого зростання значущості стандартів міжнародної діяльності в процесі забезпечення публічної безпеки зміст принципу гнучкості, в рамках нашого дослідження, полягає в своєчасному реагуванні суб'єктів забезпечення публічної безпеки на загрози, що можуть мати місце, та реалізації низки заходів щодо адаптації вітчизняних норм права до реалій сьогодення.

¹ Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підручник. К. : Правова єдність, 2008. С. 208; Чеботарьов С. С. Гуманізм як принцип права України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 208.

² Харченко В. Принципи формування системи стратегічного управління розвитком промислового підприємства. *Економіка*. 2014. № 4 (130). С. 66–71.

³ Воронкова В. Г., Беліченко А. Г., Попов О. М. та ін. Управління людськими ресурсами: філософські засади. Київ : Професіонал, 2006. 576 с.

Принцип комплексності полягає в тому, що у розпорядженні фахівців з безпеки є широкий спектр заходів, методів і засобів забезпечення публічної безпеки. Комплексне їх використання передбачає узгоджене застосування різноманітних засобів при побудові цілісної системи захисту, що перекриває всі істотні канали реалізації загроз і не містить слабких місць на стиках окремих її компонентів. Захист повинен будуватися ешелоновано¹.

Щодо принципу оптимальності, то він проявляється в тому, що з метою отримання найбільш ефективного результату забезпечення публічної безпеки використовуються менші затрати, які включають як економічні, так і кадрові.

Під час забезпечення публічної безпеки необхідним є досягнення поставленої мети та максимального результату, саме це є результатом дотримання принципу ефективності. Поняття «ефективність» належить до найзагальніших характеристик будь-якої людської діяльності та застосовується в різних сферах науки. Термін «ефективність» походить від латинського «efficientia» — виконання, дія, яка в перекладі означає результат, наслідок певних причин дій; ефективний — який дає визначений ефект². У сучасному тлумачному словнику української мови термін «ефективний» наводиться у двох значеннях — який дає потрібні результати, наслідки, дає найбільший ефект; який викликає ефект³. Отже, принцип ефективності забезпечення публічної безпеки полягає у виконанні певного кола дій, що призводять до певного позитивного ефекту.

І, нарешті, принцип результативності означає, що реалізація процесу повинна забезпечувати отримання результату, відповідного цільовій орієнтації процесу. Результат має певні кількісні і якісні характеристики і повинен бути позитивний для суб'єкта, що керує

¹ Комплексні системи захисту інформації: навч. посіб. / Яремчук Ю. Є., Павловський П. В., Катаєв В. С., Сінюгін В. В. Вінниця: ВНТУ, 2017. 120 с. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/41yaremchuk_kompleksni_systemy_zahystu_informaciyi/rozdil2.html#2_08 (дата звернення 21.11.2018).

² Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Т. 30. М.: Советская энциклопедия, 1978. С. 97.

³ Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Х.: Школа, 2006. С. 292; Вітвіцький С. С. Сутність та принципи ефективності державного контролю. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2013. Вип. 182. Ч. 1. С. 206.

процесом і здійснює його цільову орієнтацію. Правильна орієнтація процесу є необхідною умовою отримання позитивних результатів¹. Науковці зазначають, що принцип результативності означає, що під час здійснення будь-яких видів діяльності слід постійно порівнювати витрати, понесені в результаті діяльності, з отриманим результатом. При цьому, результат повинен перевищувати витрати². Отже, принцип результативності забезпечення публічної безпеки вимагає постійного порівняння з метою досягнення та отримання певних результатів.

Що ж до специфічних принципів, то до правових принципів забезпечення публічної безпеки доцільно включення наступні: законність та пріоритет норм міжнародного права над національним законодавством³.

Розглянемо кожен з перерахованих правових принципів.

– принцип законності в забезпеченні публічної безпеки. Законність — це режим відповідності суспільних відносин законам, підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права⁴. В рамках публічної безпеки даний принцип знаходить своє закріплення в Конституції України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Законі України «Про Національну поліцію» та ще в низці інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Н. О. Ярмиш зазначає, що «законність — базовий принцип всіх аспектів руху соціальної матерії та, водночас, умова збереження її живучості, розкриття її конструктивного потенціалу. При цьому, актуальною для нашої держави, з урахуванням широкого й подекуди трагічного історичного досвіду взаємодії держави та суспільства, застається проблема взаємної їх відповідальності та взаємних

¹ Принципы динамической организации. URL: <http://www.smartmanages.ru/smas-225-3.html> (дата звернення 11.07.2018).

² Садовська І. Б., Божидарнік Т. В., Нагірська К. Є. Бухгалтерський облік : навч. посібник. Київ : Центр навч. літ., 2013. 688 с.

³ Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*: Сер.: Право / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 170.

⁴ Рабинович М. П. Основы загалльної теорії права та держави. К., 1994. С. 104.

обмежень»¹. Як слушно з цього приводу зазначає Л. С. Шевченко, за умов, коли Конституція набуває нечітких, аморфних, неконкретних форм, зокрема, відносно правового обмеження втручання держави в громадське і приватне життя, відбувається нівелювання системи відповідальності влади, механізму реалізації законодавчих актів, надання правових гарантій приватній власності, запобігання монополізації будь-яких груп впливу чи політичних партій. У результаті політико-правова модель української державності досі перебуває в царині радянського розуміння конституціоналізму. Тому нагальним завданням, на думку вчених, повинно бути реальне відмежування сучасного національного правового надбання від пострадянської державності. Це буде першим кроком до втілення новітнього політико-правового бачення держави, у якій не тільки формально присутні конституція, закони, підзаконні акти і задекларовано розділ влади на судову, законодавчу і виконавчу². Елімінація конституційних приписів через прийняття ординарних законів, вибіркове їх застосування веде до ерозії базових засад легітимності державної влади і розмивання всієї системи права. Сам по собі цей факт становить суттєву внутрішньосистемну загрозу публічній безпеці, підриває фундамент функціональної спроможності держави щодо реалізації своїх зобов'язань перед громадянами, в тому числі і їх безпеки від криміногенних та інших загроз. Тому якнайшвидше відновлення, укріплення та підтримання законності в Україні — базовий критерій для розгортання всієї різноманітності заходів по всьому фронту забезпечення публічної безпеки³;

– принцип пріоритету норм міжнародного права над національним законодавством. Даний принцип набув актуальності у зв'язку з взятим Україною вектором на вступ до ЄС. Все це призводить до того, що в наше законодавство мають бути повністю імplementовані норми ЄС, що стосуються засад забезпечення

¹ Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 127.

² Безпека людського розвитку в правовій, соціальній державі : моногр. / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, Т. М. Камінська та ін., за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : НУ «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2013. С. 146.

³ Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 127.

публічної безпеки та, відповідно, стандартів правоохоронної діяльності.

До організаційних принципів забезпечення публічної безпеки відносять такі: об'єктивність; науковий підхід до організації публічної безпеки; комплексність; безперервність забезпечення публічної безпеки; персональна відповідальність; поєднання загальнодержавного і децентралізованого контролю¹. Охарактеризуємо кожен з визначених нами принципів більш детально в рамках адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки:

– принцип об'єктивності забезпечення публічної безпеки. Соціальні процеси у сфері безпеки протікають відповідно до об'єктивних законів розвитку суспільства. Тому від суб'єкта забезпечення безпеки необхідні усвідомлення і уміле використання об'єктивних закономірностей, облік реальних можливостей, фактичного стану безпеки. Ці вимоги і складають суть принципу об'єктивності²;

– принцип наукового підходу до організації публічної безпеки виражається у використанні наукових методик збору, аналізу і синтезу інформації про стан публічної безпеки та інших даних, необхідних для належного забезпечення безпеки. Науковість передбачає ретельний аналіз інформації, виявлення актуальних проблем, прогнозування, програмування, перспективне планування заходів щодо забезпечення безпеки, вироблення оптимальних варіантів вирішення проблем, обрання найбільш ефективних шляхів, засобів і способів реалізації намічених програм. Н. О. Ярмиш, розглядаючи принцип наукового підходу, зазначає, що «під час реалізації даного принципу порушується пласт феноменологічних проблем, дискурсивних підстав й умов для описання та інтерпретації інформації про предмети, явища й процеси. Їх вдале вирішення прямо залежить від використання дослідником принципу єдності історичного і логічного. У екстраполяції на площину проблем забезпечення громадської

¹ Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України / гол. ред. Ю. М. Бисага. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*: Сер.: Право. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 172.

² Адміністративне право України: академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, В. Б. Авер'янов (відп. ред.). К. : Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 218.

безпеки цей принцип визначає засадничі умови для визначення характеру, джерел загроз громадській безпеці, їх ідентифікації з певним видом, класом, визначення діалектичної природи та адекватних заходів реагування. Останнє ж прямо залежить від з'ясування нормального стану загроз громадській безпеці для конкретного періоду часу, при якому зазначений принцип є основним дороговказом»¹;

- принцип комплексного підходу — ефективне використання сил, засобів, способів і методів забезпечення публічної безпеки для вирішення поставлених завдань залежно від конкретної ситуації, яка складається, і наявності чинників, які ослаблюють або підсилюють загрозу²;

- принцип безперервності забезпечення публічної безпеки. Означає те, що забезпечення сфери публічної безпеки повинне здійснюватися постійно. Так, наприклад, у ст. 12 Закону України «Про Національну поліцію»³ встановлюється, що поліція забезпечує безперервне і цілодобове виконання своїх завдань, а одним з основних її завдань якраз і є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки;

- принцип персональної відповідальності. Найбільш ефективний розподіл завдань із забезпечення публічної безпеки між органами державної влади та іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки з визначенням ступеня відповідальності за повноту і якість їх виконання;

- принцип поєднання загальнодержавного і децентралізованого контролю. Децентралізацію і централізацію можна розглядати як певні дії відносно збільшення або зменшення кількості повноважень і відповідальності органів влади, їх структурних підрозділів або посадових осіб, які знаходяться на різних ієрархічних рівнях тієї або іншої системи управління⁴. Даний

¹ Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 126.

² Бурцева К. А. Підвищення рівня інформаційної безпеки за допомогою організаційних заходів на комерційних підприємствах. URL: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/1673/6.pdf?sequence=1> (дата звернення 24.10.2018).

³ Про Національну поліцію : Закон Укаїни від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

⁴ Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 226. URL:

принцип при забезпеченні публічної безпеки дозволяє розмежувати сфери впливу, тим самим абстрагуватися від дублювання повноважень і незрозумілості в конкретній ситуації.

Проведений аналіз кожної із виокремлених груп принципів дозволив дійти висновку, що необхідною передумовою їх ефективності є вироблення дієвого механізму їх комплексного використання як за умов стабільного стану правопорядку в державі та її окремих регіонах, так і у разі настання кризових ситуацій.

Ефективність та дієвість усієї системи принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки залежить від їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів (що є гарантією їх законності) та наявності механізму їх реалізації (що є умовою досягнення мети та підставою для оцінки відповідності результатів). Зважаючи на те, що система принципів забезпечення публічної безпеки не закріплена у жодному нормативно-правовому акті, наголошено на важливості розробки проекту Закону України «Про публічну безпеку», в якому має бути наведений вичерпний перелік вказаних принципів, що дозволить на належному рівні забезпечити дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави, своєчасно вжити заходи реагування у разі їх порушення.

1.4. Правові засади забезпечення публічної безпеки в Україні та місце серед них адміністративно-правового регулювання

Одним з пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки України в умовах напруженої політичної, економічної, соціальної ситуації є посилення ролі держави щодо забезпечення на території нашої країни безпеки людини і громадянина, чого можна досягти шляхом розробки необхідної правової бази та вироблення механізму її використання. Сучасний етап реформування правоохоронної системи покликаний стабілізувати політичну ситуацію, створити дієве підґрунтя для розвитку нашої держави та включення її до європейського простору. Особливу увагу слід звернути на те, що новий виток розвитку України супроводжується активізацією такої загрози належному функціонуванню сфери національної безпеки та, зокрема, її складової — публічної безпеки, як сепаратизм. З урахуванням вищезазначених умов змінюється чинне законодавство, реформуються правоохоронні органи, набувають нових граней їх функції та завдання. В той же час

забезпечення публічної безпеки залишається пріоритетом для усього суспільства, в першу чергу для органів Національної поліції. Таким чином, необхідною умовою підтримання публічної безпеки і порядку є їх чітке правове регулювання, а також вироблення алгоритму дій державних органів влади, органів місцевого самоврядування та громадян, направлених на запобігання, припинення порушень даного порядку, притягнення до відповідальності винних осіб.

У зв'язку з цим, хотілося б наголосити на важливості комплексного планування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки з обов'язковим врахуванням такої її важливої складової як сфера публічної безпеки. Створення на рівні відповідних нормативно-правових актів умов для забезпечення публічної безпеки, з'ясування ролі кожного органу державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення публічної безпеки, налагодження дієвих інструментів партнерства з інституціями громадянського суспільства, чітке визначення вичерпного переліку загроз належному існуванню публічної безпеки та заходів, спрямованих на недопущення їх настання або мінімізацію їх негативних наслідків, є важливою передумовою забезпечення національної безпеки, гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Розглянемо більш детально поняття «правове регулювання».

Словник іноземних слів визначає термін «регулювати» (лат. *regulo*) як: 1) підкоряти певному порядку, правилу, упорядковувати; 2) встановлювати правильну, необхідну для роботи взаємодію частин механізму, пристрою, апарату і т.п.; 3) робити щось для отримання потрібних показників, потрібного ступеня чогось.¹ В юридичному словнику зазначається, що «правове регулювання — регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою права та всієї сукупності правових засобів»². Відповідно до «Великого юридичного словника», правове регулювання — процес

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1988. С. 432.

² Юридичний словник / за ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. К. : Головна ред. Укр. рад. енцикл. АН України РСР, 1974. С. 589.

впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм; ґрунтується на предметі і методі правового регулювання¹.

С. С. Алексєєв пропонує розглядати це поняття у ширшому розумінні — як «здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини. Зміст цієї категорії полягає у тому, що: по-перше, за своєю природою вона є специфічним різновидом соціального регулювання, спрямованим на досягнення певних результатів у житті суспільства; по-друге, здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення — регулятора. Правове регулювання завжди здійснюється через особливий «інструментарій», притаманний тільки праву механізм, призначений юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу»². Відповідно до точки зору П. М. Рабіновича, правове регулювання — це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку³. Аналогічної думки дотримується В. М. Соловйов, який визначає правове регулювання як владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державною за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин⁴. В. І. Червонюк пропонує правове регулювання розглядати як здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів

¹ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крупских. М. : Инфра-М, 1999. 524 с; Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 19.

² Алексєєв С. С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. 359 с.

³ Рабінович П. М. : Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. Вид. 5-те, зі змін. К. : Атіка, 2001. С. 53.

⁴ Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні. *Університетські Наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27; Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31–33.

упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток¹.

Згідно з уявленнями А. М. Куліша, «правове регулювання — це здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх»².

Також в юридичній літературі можна зустріти інше визначення поняття «правове регулювання». Наприклад, відповідно до точок зору В. К. Гіжевського, В. В. Головченка, В. С. Ковальського, правове регулювання — здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо³.

Прихильники протилежної думки вважають, що правове регулювання — один із способів упорядкування суспільних відносин, який зводиться до нормативного встановлення стандартів, меж належної і можливої поведінки. Зокрема, зазначається, що правове регулювання не можна розуміти як всі форми і засоби, що використовуються державою для упорядкування суспільних відносин. При широкому трактуванні цього процесу відсутня цілісність його розуміння, адже неможливо чітко визначити всю сукупність шляхів і форм впливу права на відносини і поведінку людей. Існує і така думка, що під правовим регулюванням необхідно розуміти такі способи впливу права на поведінку осіб, що пов'язані

¹ Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М. : ИНФРА-М, 2009. С. 488.

² Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. С. 62; Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 20.

³ Популярна юридична енциклопедія/ уклад. В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.). Київ : Юрінком Інтер, 2003. С. 369; Олійник О. О. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: деякі теоретичні аспекти. *Форум права*. 2012. № 2. С. 520. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 12.11.2018).

з реалізацією норми права у правовідносинах¹, проте, в рамках нашого монографічного дослідження дана теза не зможе в повному обсязі розкрити питання щодо адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

З огляду на визначене, В. В. Галунько та О. М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання, визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави².

А. А. Іванищук зазначає, що «структура адміністративно-правового регулювання передусім характеризується засобами та типами правового регулювання. Засоби адміністративно-правового регулювання — це специфічні прийоми регулювання суспільних відносин, які визначаються характером припису, зафіксованого в адміністративно-правовій нормі, та способами впливу на поведінку осіб. Виокремлюють три основні засоби адміністративно-правового регулювання: надання учаснику суб'єктивних прав уповноваження чи дозволу, зобов'язання (розпорядження) та заборона. Крім того, слід окремо виділити в адміністративному праві спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання — застосування заходів адміністративного примусу»³.

Зазначене підтверджується думкою вітчизняних та зарубіжних вчених у галузі адміністративного права В. Б.

¹ Толстой Ю. К., Явич Л. С. Советское право регулятор общественных отношений в СССР. *Известия вузов. Правоведение*. 1958. № 4. С. 121; Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 34. Т. 1. С. 20.

² Галунько В. В., Єщук О. М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>. (дата звернення 12.11.2018).

³ Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. С. 55–56; Іванищук А. А. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/74-zmist-administratyvno-pravoho-rehulyuvannya-diyalnosti-sudovoyi-hilky-vlady-ivanyshchuk-a-a> (дата звернення 24.10.2018).

Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. Бребана, І. П. Голосніченка та ін.¹. Французький вчений–адміністративіст Г. Бребан стверджує, що сукупність адміністративно-правових норм визначає сутність адміністративно-правового регулювання в повному об'ємі загального адміністративного права².

На думку В. І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави³.

Аналіз точок зору понятійного апарату категорій «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання» дозволив дійти висновку, що адміністративно-правове регулювання забезпечення публічної безпеки в Україні — це сукупність закріплених нормами адміністративного законодавства прийомів впливу, які передбачають застосування таких адміністративно-правових засобів як заборони, дозвіл, примус тощо з метою створення умов для належного забезпечення прав і свобод людини, права на достатній рівень життя та безпеки, урегулювання суспільних відносин у сфері публічної безпеки, з метою досягнення оптимального режиму безпеки та захищеності.

¹ Виконавча влада і адміністративне право / під ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. С. 513; Бребан Г. Французское административное право / пер.с фран. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под. ред. С. В. Боботова. Москва : Прогрес, 1988. С. 50.

² Бребан Г. Французское административное право / пер. с фран. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под. ред. С. В. Боботова. Москва : Прогрес, 1988. С. 50; Олійник О. О. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: деякі теоретичні аспекти. *Форум права*. 2012. № 2. С. 519–523. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 12.11.2018).

³ Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2012. № 1 (35). С. 50–54; Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 24.10.2018).

Правове регулювання адміністративної діяльності в Україні здійснюється системою нормативно-правових актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками, такими, наприклад, як: юридична сила, назва, органи, що їх приймають, порядок набрання чинності; однак, мають одне спрямування — упорядкування, узгодженість, що у результаті має призвести до нормального функціонування країни в цілому¹.

Варто зазначити, що значну роль в підтримці публічної безпеки, прав та свобод громадян, їх об'єднань відіграють адміністративно-процесуальні норми, оскільки за своєю структурою адміністративний процес охоплює діяльність від підготовки до прийняття законодавчого акта чи акта управління до його реалізації, втілення в життя державними і недержавними структурами, а також застосування заходів примусового характеру до фізичних та юридичних осіб, що порушують чинні правові приписи².

Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки в юридичній літературі розглядається як структурна частина державного управління, різновид виконавчо-розпорядної діяльності. Адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки, його засоби, форми та методи обумовлені низкою факторів, в першу чергу особливостями тієї сфери, що охороняється, тобто характером конкретних суспільних відносин. Адміністративно-правовий захист тих чи інших відносин у сфері публічної безпеки не лише охоплює заходи впливу за скоєння протиправних проступків, а стосується і правомірної поведінки, врегулювання відносин в інтересах їх вдосконалення, узгодження дій людей, їх колективів або об'єднань між собою та зовнішніми умовами. Головний зміст адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки полягає у впливі на зовнішню сферу відносин і проявляється в процесі організаційно-правової діяльності. Цей вплив зазвичай має на увазі і застосування засобів адміністративного примусу, які б забезпечили необхідні зв'язки усіх ланок системи охорони в інтересах їх ефективного

¹ Семіног О. О. Правове регулювання паспортно-візової системи України. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 30; Панова О. О. Щодо правового регулювання органів внутрішніх справ по забезпеченню громадської безпеки при надзвичайних ситуаціях. *Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України* : зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 162–167.

² Фатхутдінов В. Г. Правове регулювання забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2013. № 8. С. 95.

функціонування, що не дає ознак можливості розглядати примус як основний напрямок адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Примус завжди розглядається як допоміжний (до методу переконання) метод державного управління¹.

Розглядаючи забезпечення публічної безпеки як діяльність, що переважно регулюється нормами адміністративного права, слід акцентувати увагу, що об'єктом впливу у даному випадку виступає багаторівнева система суспільних відносин, спрямованих на створення умов для належного функціонування сектору безпеки, мінімізацію негативного впливу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів на стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, що в результаті має призвести до забезпечення економічного, соціального, культурного розвитку людини і громадянина, безпечного середовища розвитку вільного суспільства, подальшої розбудови України як безпечної європейської держави.

Особливе місце в системі правового забезпечення публічної безпеки займають програмні документи, що приймаються на загальнодержавному та окремо на регіональному рівні, серед них виділяються стратегії, доктрини, програми, концепції, які визначають системний підхід до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки в Україні.

До програмних документів системи забезпечення публічної безпеки можна віднести такі: Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»; Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року; Стратегія національної безпеки України; Воєнна доктрина України² тощо.

¹ Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31.

² Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України. Офіційний вісник. 2015. № 4. С. 8; Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 15.11.2017 р. № 1023–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 10.10.2018)⁴ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України»

З огляду на визначені стратегії, провідне місце серед них займає Стратегія сталого розвитку України на період до 2020 року, адже саме вона визначає цілі, напрями, пріоритети розвитку країни, а також містить 25 ключових показників, за якими можна буде оцінити перебіг виконання реформ і програм, у тому числі у сфері забезпечення публічної безпеки. Метою реформ задекларовано досягнення європейських стандартів життя та гідного місця України в світі. У перспективному розвитку країни визначено чотири основні вектори¹:

- вектор розвитку — забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями²;

- вектор безпеки — це забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності. Україна має стати державою, що здатна захистити свої кордони та забезпечити мир не тільки на своїй території, а й у європейському регіоні. Визначальною основою безпеки має також стати забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Особливу увагу потрібно приділити безпеці життя та здоров'я людини, що неможливо без ефективної медицини, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів³;

- вектор відповідальності — це забезпечення гарантій, що кожен громадянин, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших

: Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення 10.11.2018).

¹ Рудь І. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: цілі, напрями, пріоритети. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=782:strategiya-ukrajina-2020&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 12.12.2018).

² Там само.

³ Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8.

ознак, матиме доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг у державному та приватному секторах¹;

– вектор гордості — це забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт. Україна повинна зайняти гідне місце серед провідних держав світу, створити належні умови життя і праці для виховання власних талантів, а також залучення найкращих світових спеціалістів різних галузей².

В рамках нашого дослідження цікавим є вектор безпеки. Так, варто погодитися з В. Белевцевою, що забезпечення вектору безпеки належить до фундаментальних проблем теорії безпекових систем, вирішення якої залежить від розуміння чинників досконалості державного механізму³. За сучасних умов така досконалість вимагає здійснення реформування сектора безпеки, вимірювання якості функціонування існуючих інституцій державної влади, адміністрування безпекових правовідносин тощо. При цьому, автор пропонує під державною безпекою розуміти цілеспрямований організуючий юрисдикційний вплив суб'єктів виконавчої влади спеціальної компетенції на внутрішні й зовнішні загрози (небезпеки), за якого державними інституціями створюються умови для ефективного функціонування системи національної безпеки⁴.

Стратегією сталого розвитку України на період до 2020 року визначено організаційні засади реформування правоохоронного сектору та визначено пріоритети на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлення гідних умов життя, реформування всієї структури безпеки, включаючи економічну, політичну, соціальну сфери, що обумовлюють загальний рівень національної безпеки України.

В рамках нашого дослідження одним із основних нормативно-правових актів, положення якого регламентують особливості забезпечення публічної безпеки та визначають пріоритетні напрями

¹ Рудь І. Вказана праця.

² Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8.

³ Белевцева В. В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України: автореф. дис... д. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнарод. ун-тет розвитку людини «Україна». К., 2015. С. 1.

⁴ Вказана праця. С. 6; Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International Scientific Journal*. 2015. № 7. С. 14.

такої діяльності, є Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року. У даному програмному документі визначено, що ключові виклики, які на сьогодні стоять перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з її компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозоре надання якісних послуг¹.

Аналіз норм даної стратегії дозволяє нам зробити висновок щодо приналежності сфери забезпечення публічної безпеки до загальної національної безпеки України. Так, зокрема, законодавець визначає, що розвиток органів системи МВС на період до 2020 року як невід'ємної частини сектору національної безпеки забезпечується за такими пріоритетами: створення безпечного середовища; протидія злочинності; дотримання та забезпечення прав людини; ефективне інтегроване управління державним кордоном і збалансована міграційна політика; забезпечення якості і доступності адміністративних послуг; ефективне врядування, прозорість і підзвітність; розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників. А «створення безпечного середовища» передбачає створення стану безпеки життєдіяльності людей, що забезпечується шляхом провадження орієнтованої на потреби населення діяльності органів системи МВС, її швидкого і компетентного реагування на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, вжиття запобіжних заходів та активної участі населення у забезпеченні публічної безпеки і порядку². Отже, національна безпека і публічна безпека виступають як загальне та часткове, визначаючи пріоритети розвитку суспільства і держави в обох випадках однаково.

Аналогічні норми щодо визначення публічної безпеки як елемента національної безпеки містяться в нормах Закону України «Про національну безпеку України». Так, ст. 27 встановлює, що комплексний огляд сектору безпеки і оборони включає проведення: оборонного огляду, огляду громадської безпеки та цивільного захисту, огляду оборонно-промислового комплексу, огляду розвідувальних органів України, огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом, огляду стану кіберзахисту державних

¹ Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 15.11.2017 р. № 1023–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018).

² Там само.

інформаційних ресурсів та критичної інформаційної інфраструктури¹. У результаті аналізу вказаних напрямів можна дійти висновку, що необхідною передумовою належного функціонування сектору безпеки і оборони є упорядкування такої його важливої сфери як сфера публічної безпеки.

Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та цивільного захисту та шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, зокрема:

1) готовність сил та засобів виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

2) потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, та основні напрями використання фінансових ресурсів;

3) державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки².

Що стосується Закону України «Про національну безпеку України», то слід звернути увагу, що у даному нормативно-правовому акті чи не вперше на законодавчому рівні чітко визначено етимологію поняття «громадська безпека» крізь призму національної безпеки, а саме: «громадська безпека і порядок — захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз»³. Крім того, стаття 2 Закону України «Про національну безпеку України»

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018. № 2469–VIII URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19?lang=en> (дата звернення 10.11.2018).

² Там само.

³ Там само

передбачає, що правову основу державної політики у сферах національної безпеки й оборони становлять Конституція України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також видані на виконання Конституції та законів України інші нормативно-правові акти¹.

Українська Гельсінська спілка з прав людини провела аналіз Закону України «Про національну безпеку України» та визначила його позитивні аспекти, а саме:

- закріплення захисту людини і громадянина у якості мети державної політики у сферах національної безпеки і оборони;

- в якості основного принципу у сфері безпеки і оборони визначається дотримання міжнародно-правових зобов'язань України;

- забезпечення верховенства права як одне із завдань, що виокремлюється в контексті поняття «демократичний цивільний контроль» в якості механізму нагляду за діяльністю органів у секторі безпеки і оборони, безперечно, є позитивним з точки зору захисту прав людини;

- сектор безпеки і оборони відповідно до ч. 1 ст. 12 закону розглядається як сукупність взаємопов'язаних між собою елементів, зокрема: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки².

Цікавим у Законі України «Про національну безпеку України» є й те, що ч. 1 ст. 29 визначила суб'єктів правотворчості у сфері публічної безпеки. Так, Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України розробляється Міністерством внутрішніх справ України за рішенням Міністра внутрішніх справ України після затвердження Стратегії національної безпеки України та вноситься на розгляд Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України за результатами розгляду вносить Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України до Ради національної безпеки і оборони України для схвалення та подальшого затвердження указом Президента України. Для забезпечення підготовки проекту Стратегії

¹ Там само

² Аналіз Закону України «Про національну безпеку України». Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/analiz-zakonu-ukrajiny-pro-natsionalnu-bezpeku-ukrajiny/> (дата звернення 24.10.2018).

громадської безпеки та цивільного захисту України залучаються державні органи, які входять до системи Міністерства внутрішніх справ України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, наукові, аналітичні та експертні установи України, інститути громадянського суспільства, а також можуть бути залучені іноземні експерти¹.

Отже, з огляду на визначене, Закон України «Про національну безпеку України» наголосив на важливості комплексного планування та реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки з обов'язковим врахуванням такої її важливої складової як сфера публічної безпеки. На нашу думку, саме створення на рівні відповідних нормативно-правових актів умов для забезпечення публічної безпеки, з'ясування ролі кожного органу державної влади та місцевого самоврядування в процесі забезпечення публічної безпеки, налагодження дієвих інструментів партнерства з інституціями громадянського суспільства, чітке визначення вичерпного переліку загроз належному існуванню публічної безпеки та заходів, спрямованих на недопущення їх настання або мінімізацію їх негативних наслідків, є важливою передумовою забезпечення національної безпеки, гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Складне геополітичне становище України зумовлює необхідність врахування під час вироблення нормативно-правових актів у сфері забезпечення публічної безпеки масштабного і складного у правовому вимірі комплексу проблем, що виникли внаслідок збройної агресії Росії проти Української держави. Це у результаті дозволить забезпечувати захист інтересів громадян, суспільства та держави на більш фундаментальній інституційній основі і більш системно. Ефективним механізмом у вирішенні зазначених проблем має стати переоцінка Стратегії національної безпеки і Воєнної доктрини України, Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики». Положення цих документів повинні бути спрямовані на те, що Росія є стратегічним, цивілізаційним і потенційним ворогом української держави, який під прикриттям тих чи інших міфів про історичну спорідненість братніх слов'янських народів росіян і українців де-юре і де-факто

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19?lang=en> (дата звернення 10.11.2018).

налаштована на ведення тотальної війни на знищення української нації, її державності, мови, культури, її національних традицій. Сприймаючи ці реалії, необхідно вилучити ті положення, які торкаються позаблокового статусу України, і поставити у практичну площину питання щодо курсу України на її повномасштабне членство в ЄС і НАТО¹.

А. В. Басов у своєму дослідженні звертає увагу на особливості правового забезпечення публічної безпеки під час надзвичайних ситуацій, саме такий режим характеризує особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на тих територіях України, де проводиться операція Об'єднаних сил (а з 2014 по 2018 роки — антитерористична операція). Він зазначає, що: особливістю правового регулювання забезпечення громадської безпеки є те, що дія правових норм поширюється на всі сфери національної економіки, види господарської діяльності; характерною рисою правового регулювання забезпечення громадської безпеки є те, що дія правових норм поширюється на всі органи публічного управління (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), фізичних і юридичних осіб незалежно від форми власності; специфіку правового регулювання забезпечення громадської безпеки багато в чому визначають норми, що передбачають порядок застосування заходів адміністративно-обмежувального характеру до фізичних та юридичних осіб; особливістю правового регулювання забезпечення громадської безпеки особливих умовах є те, що ці норми мають комплексний, міжгалузевий характер і відносяться до різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, екологічного, про охорону здоров'я, цивільного тощо); суттєве значення для правового регулювання забезпечення громадської безпеки є наявність ефективно діючого механізму соціального захисту населення, що бере участь у ліквідації негативних наслідків; важливе значення для правового регулювання забезпечення громадської безпеки має визначення порядку застосування правоохоронних органів усередині держави². Такий підхід

¹ Антонов В. О. Проблема формування нової нормативно-правової бази національної безпеки України на тлі нових викликів та загроз. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 71.

² Басов А. В. Правове регулювання забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 4. С. 28.

вбачається доречним у зв'язку з особливим правовим режимом на території нашої держави, його необхідно враховувати під час вироблення нормативно-правових актів, що визначають особливості забезпечення публічної безпеки як на загальнодержавному рівні, так і на території окремих регіонів держави з урахуванням того правового режиму, що діє на них.

Проведений у попередньому підрозділі дослідження аналіз тлумачень категорії «забезпечення публічної безпеки» та аналіз нормативно-правових актів, положення яких регулюють особливості забезпечення публічної безпеки, дозволяє запропонувати власну класифікацію нормативно-правових актів.

Наведемо таку структуру правових актів, орієнтованих на забезпечення публічної безпеки¹:

По-перше, конституційне законодавство. У розвитку конституційного законодавства України простежується низка тенденцій. однією з них є інтенсифікація законотворчого процесу. Цей висновок підтверджується тим, що за роки незалежності України прийнято більше чотирьох тисяч законів. І все ж при такій інтенсифікації законотворчої діяльності залишаються офіційно не визначеними видова характеристика законів, інших нормативно-правових актів та їх ієрархія, що утруднює розвиток як системи законодавства України в цілому, так і конституційного зокрема². Однак, визначаючи Конституцію України як Основний Закон держави, ми звертаємо увагу на її виняткове значення, адже вона закріплює головні засади існування всього українського суспільства. Насамперед, це такі норми:

1. Україна — суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

2. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою.

3. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної

¹ Ярочкин В. И. Информационная безопасность : учебник. М. : Академический Проект; Гаудеамус, 2004. С. 36–37.

² Крусян А. Р. Конституційне законодавство України: сучасний стан та тенденції розвитку. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 49.

цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

4. Зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права.

5. Виключно законами України визначаються основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку¹.

Отже, Конституцією визначено пріоритети в діяльності держави та суспільства, серед яких особливе значення надається забезпеченню безпеки.

По-друге, закони (кодифіковані та звичайні), що прямо або опосередковано визначають засади забезпечення публічної безпеки в Україні.

До таких нормативно-правових актів можемо віднести ²: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний і кримінальний процесуальний кодекси України, Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341-ХІІ, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135-ХІІ, «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII, «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697-VII, «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР, «Про національну безпеку України» та інші закони і міжнародно-правові угоди, ратифіковані Україною³.

Важливим кроком на шляху підвищення ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні стало прийняття Закону

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 114.

³ Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *Sciences of Europe* (Praha, Czech Republic). 2017. № 12 (12). V. 3. P. 11–16.

України «Про Національну поліцію», яким було закладено правову основу діяльності підрозділів поліції України та закріплено визначення «забезпечення публічної безпеки» (ч. 1 ст. 2) як однієї з головних сфер, де працівники поліції виконують покладені на них завдання¹. Проте, як слушно зазначають І. В. Зозуля та О. І. Довгань², норма закону не досконала, і поряд з визначенням «публічної безпеки» (трапляється чотирнадцять разів вживання без його попереднього визначення) в тексті закону присутнє згадування про «громадську безпеку», що вводить читача в оману та ототожнює ці поняття для пересічного громадянина. У зв'язку з цим, важливим завданням є упорядкування визначень понять «публічна безпека» та «громадська безпека» принаймні хоча б в рамках одного нормативно-правового акта.

По-третє, підзаконні нормативно-правові акти, які у відповідності до класифікації, наведеної Л. Андрусевою, поділяються на: 1) постанови Верховної Ради України нормативно-правового змісту; 2) укази Президента України; 3) постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; 4) накази міністерств; 5) накази центральних органів виконавчої влади й інші нормативно-правові акти, що ними приймаються, які торкаються прав та обов'язків людини і громадянина; 6) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій нормативно-правового змісту; 7) рішення місцевих референдумів нормативно-правового змісту; 8) рішення місцевих рад і їхніх виконавчих органів нормативно-правового змісту; 9) розпорядження сільських, селищних, міських голів, голів районних у містах, обласних рад нормативно-правового змісту; 10) локальні нормативно-правові акти³. Це найбільш чисельний блок актів нормативно-правового характеру, особливістю яких є цільова направленість на сферу забезпечення публічної безпеки. Зупинимось на деяких з них.

Так, наприклад, в наказі МВС України «Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та

¹ Там само.

² Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 21.11.2018).

³ Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 130–131.

Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку» безпосередньо йдеться про сферу забезпечення публічної безпеки, ідентифікуючи її з громадською безпекою. Зокрема, зазначається, що взаємодія між військовими частинами (підрозділами), на які покладено функції з охорони громадського порядку, та Національною поліцією України здійснюється в межах, визначених законодавством, шляхом: спільного патрулювання нарядами вулиць, площ, парків, скверів, вокзалів, аеропортів, морських та річкових портів, інших публічних (громадських) місць; забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, інших масових та спортивних заходів, а також під час заходів у публічних (громадських) місцях за участю осіб, щодо яких здійснюється державна охорона; проведення спільних заходів з метою стабілізації оперативної обстановки в разі її загострення в межах території однієї чи декількох адміністративно-територіальних одиниць¹. Тобто на законодавчому рівні було затверджено сфери суспільних відносин, що входять до блоку публічної безпеки.

У рамках даного дослідження вважаємо за доцільне звернути увагу на регіональні програми забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності. Наприклад, Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки, затверджена рішенням обласної ради від 1 березня 2018 року № 656–VII², дозволяє навіть у складних умовах, обумовлених продовженням проявів сепаратизму, діяльності незаконних злочинних угруповань, незаконної контрабанди зброї, вибухових засобів, наркотичних

¹ Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : наказ МВС від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16> (дата звернення 10.11.2018).

² Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки : затверджена рішенням обласної ради від 01 березня 2018 року № 656–VII. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/323-rehionalna-prohrama-zabezpechennia-publichnoi-bezpeky-i-poriadku-ta-protydii-zlochynnosti-na-terytorii-kharkivskoi-oblasti-na-2018-2019-roky> (дата звернення 12.09.2018).

речовин, у цілому не допустити загострення криміногенної ситуації та гарантувати населенню належний рівень безпеки у регіоні.

У програмі вказано, що серед основних факторів, які впливають на загальний стан публічної безпеки і порядку, а також сприяють вчиненню правопорушень та інших суспільно небезпечних діянь, правоохоронними органами області виділяються такі:

- суспільно-політичні: продовження військових дій в окремих районах Луганської та Донецької областей; вивезення із району проведення АТО до інших областей значної кількості озброєння та його використання у злочинній діяльності; діяльність окремих політичних сил, які використовують фінансово-економічні проблеми держави для критики влади з метою формування протестних настроїв серед населення та невдоволення діяльністю урядових структур;

- економічні: корупційні процеси; недостатньо ефективні заходи щодо розвитку виробництва та промисловості; зменшення обсягів капітальних інвестицій; велика частка збиткових підприємств; девальвація гривні, знецінення доходів населення, зростання цін на всі види товарів та послуг;

- соціальні: низький рівень заробітної плати; безробіття; недостатня кількість робочих місць для працездатного населення; тіньовий ринок праці; суттєве зростання цін на комунальні послуги; бездоглядність дітей; низький показник ефективності системи заходів щодо соціальної адаптації раніше засуджених осіб, які повернулися з місць позбавлення волі; активні процеси внутрішньої міграції населення: в області офіційно зареєстровано понад 121 тис. внутрішніх переселенців із району проведення АТО; вказані громадяни є найменш соціально захищеними, часто стають жертвами вчинення протиправних дій; дехто з цих громадян, не маючи законного фінансового джерела для існування, стає на шлях вчинення злочинів;

- культурні: недостатній рівень культури та правової свідомості громадян, що, поряд з іншими факторами, сприяє поширенню алкоголізму, наркоманії, насильства в сім'ї, побутових конфліктів; низький показник впливу на громадян громадських та релігійних інституцій щодо підвищення їх правової свідомості, культурного та освітнього рівня¹.

¹ Там само.

Аналогічні за змістом регіональні програми забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності розроблено практично в кожній області нашої країни. Так, у вільному доступі можливо ознайомитись з програмами Дніпропетровської області¹, Рівненської області², Волинської області³, похідними від них програми розвитку забезпечення публічної безпеки в окремих містах та районах, і хоча іноді назви програм дещо видозмінені, проте, їх об'єднує одна мета — забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом здійснення комплексу заходів, спрямованих на усунення причин та умов учинення протиправних діянь, а також налагодження дієвої співпраці правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та громадськості.

Отже, хотілося б акцентувати увагу на значенні регіональних нормативно-правових актів, положеннями яких визначаються основні фактори, які впливають на загальний стан публічної безпеки і порядку на території окремої адміністративно-територіальної одиниці, сприяють вчиненню правопорушень та інших суспільно небезпечних діянь, а також ними визначається алгоритм дії суб'єктів забезпечення публічної безпеки у напрямі удосконалення місцевої інфраструктури безпеки.

Поряд із згаданими нормативно-правовими актами, у правовому полі України діють положення міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, що упорядковують відносини у сфері забезпечення публічної безпеки крізь визначення основних стандартів та сфер впливу саме на рівень загальної

¹ Рішення про регіональну Програму забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території Дніпропетровської області на період до 2020 року від 25.03.2016 № 30–03/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/3-session/programa-zabezpechennya/> (дата звернення 10.11.2018).

² Про Обласну комплексну програму профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на 2016–2020 роки : рішення Рівненської обласної ради від 17 червня 2016 року № 196. URL: http://oblrada.rv.ua/documents/rishennya/7_sklkannya.php?SECTION_ID=171&ELEMENT_ID=12771(дата звернення 10.11.2018).

³ Про затвердження Програми профілактики правопорушень у Волинській області на 2016–2020 роки : рішення Волинської обласної ради від 19.05.2016 №5/5. URL: <http://volynrada.gov.ua/session/5/5-0> (дата звернення 11.07.2018).

національної безпеки України. Зокрема, доцільно звернути увагу на наступні документи:

1. Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., у формі «обов'язку держав співпрацювати одна з одною відповідно до Статуту». Згідно з даним документом, «держави зобов'язані, незалежно від відмінностей в їх політичних, економічних і соціальних системах, співпрацювати одна з одною в різних сферах міжнародних відносин з метою підтримання міжнародного миру та безпеки і сприяння міжнародній економічній стабільності та прогресу, загальному добробуту народів і міжнародного співробітництва, вільного від дискримінації, заснованої на таких відмінностях»¹.

2. Угода про асоціацію України з ЄС². Вказаний документ створив нові передумови для оновлення вітчизняного правового простору, надавши визначеності та нового емпіричного виміру категоріального апарату всієї системи забезпечення безпеки в Україні. Угода про асоціацію має певні ознаки, закріплені правом ЄС: 1) взаємні права та обов'язки; 2) спільні дії та спеціальні процедури; 3) особливі відносини між ЄС та третьою країною; 4) участь третьої країни у системі ЄС. Статті про взаємні права та обов'язки і можливість набуття повноправного членства в ЄС роблять такі двосторонні договірні відносини особливо вигідними для третьої країни. Угода про асоціацію між ЄС і Україною не має аналогів серед уже наявних угод про асоціацію, укладених між ЄС та іншими країнами. Вона оновлює систему спільних інститутів, поглиблює двосторонні відносини в усіх сферах співпраці, посилює політичну асоціацію та економічну інтеграцію, закріплюючи взаємні права і обов'язки. Угода про асоціацію між ЄС і Україною

¹ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН 202 от 24 октября 1970 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/declconv/declarations/intlaw_principles.shtml. (дата звернення 10.11.2018); Кузьма В. Ю. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Ради Європи з Європейським Союзом : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. С. 24.

² Угода про асоціацію. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu> (дата звернення 07.02.2018).

займає місце, відмінне від зовнішніх угод ЄС, і є прототипом нової групи зовнішніх угод ЄС з державами–учасниками ЄПС — угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами¹.

Розділ III «Юстиція, свобода та безпека» Угоди, встановлює однією з цілей асоціації зміцнення співпраці в галузі правосуддя, свободи та безпеки з метою посилення верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод. Норми щодо співпраці з питань правосуддя, свободи та безпеки умовно можна об'єднати за такими шістьма напрямками: 1) верховенство права та повага до прав і свобод людини; 2) захист персональних даних; 3) співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами; 4) вільний рух осіб; 5) правоохоронна співпраця, зокрема, боротьба зі злочинністю, у т.ч. організованою, незаконним обігом наркотиків, тероризмом; 6) правова співпраця з цивільних та кримінальних справ².

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що проведений аналіз національних та міжнародних нормативно-правових актів, положення яких визначають особливості забезпечення публічної безпеки, дозволив запропонувати класифікацію нормативно-правових актів:

- 1) Конституція України;
- 2) міжнародні нормативно-правові акти, положення яких упорядковують відносини у сфері забезпечення публічної безпеки за допомогою визначення основних міжнародних стандартів та засобів впливу саме на стан загальної національної безпеки України та публічної безпеки зокрема;
- 3) закони (кодифіковані та звичайні), в яких прямо або опосередковано відображений системний підхід до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки як складової національної безпеки;
- 4) підзаконні нормативно-правові акти (укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України,

¹ Петров Р., Головка-Гавришева О., Кузьо М., Черніков Д. Транспозиція «acquis» ЄС у правову систему України в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. Київ, 2015. С. 4; Панфілова Т. О. Організація виконання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 100.

² Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf. (дата звернення 21.11.2018).

акти центральних органів виконавчої влади), які визначають напрями, форми та методи забезпечення публічної безпеки, визначають коло суб'єктів забезпечення публічної безпеки, окреслюють їх адміністративно-правовий статус та встановлюють особливості взаємодії та координації їх діяльності;

5) регіональні нормативно-правові акти (акти органів місцевого самоврядування), положення яких дозволяють, навіть у складних умовах, обумовлених продовженням проявів сепаратизму, активізацією діяльності незаконних злочинних угруповань, незаконного обігу зброї, вибухових засобів, наркотичних речовин, у цілому не допустити загострення криміногенної ситуації та гарантувати населенню належний рівень безпеки у регіоні.

Таким чином, аналіз особливостей правового регулювання забезпечення публічної безпеки свідчить про те, що в умовах євроінтеграційних процесів необхідність вироблення якісного правового забезпечення даної сфери набуває особливої значущості та актуальності. Аналіз усього масиву вітчизняних нормативно-правових актів дозволив зробити висновок про те, що механізм адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні знайшов своє закріплення у численних нормативно-правових актах різної юридичної сили. Характерною рисою вітчизняного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки є показовість цілої низки нормативно-правових актів, які, незважаючи на їх фактичне закріплення, носять виключно декларативний характер, окреслюючи проблему та не надаючи конкретних шляхів для її вирішення. Це все призводить до невизначеності та погіршення стану забезпечення публічної безпеки, що, у свою чергу, може заподіяти шкоди національній безпеці України.

Що стосується місця адміністративно-правового регулювання в системі правових засад забезпечення публічної безпеки, то воно виражається в тому, що адміністративно-правові норми:

1) визначають специфіку забезпечення публічної безпеки як складової сектору національної безпеки;

2) визначають систему суб'єктів забезпечення публічної безпеки;

3) закріплюють адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення публічної безпеки;

4) визначають механізм оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки та рівень довіри населення до правоохоронних органів;

5) встановлюють перелік інструментів забезпечення публічної безпеки (зокрема, передбачають використання аналітичних інструментів у забезпеченні публічної безпеки і прогнозуванні відповідних загроз);

6) визначають адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки;

7) регулюють процедуру підготовки та прийняття управлінських рішень суб'єктами забезпечення публічної безпеки;

8) регулюють механізм виконання рекомендацій правозахисних місій і делегацій ОБСЄ, Ради Європи, ООН, інших міжнародних організацій та рішень Європейського суду з прав в контексті недопущення порушення балансу між забезпеченням безпеки і дотриманням прав людини в інтересах державної безпеки внаслідок підвищення рівня загроз публічній безпеці (особливо в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, а також на тимчасово окупованій території України);

9) запроваджують дієві механізми демократичного цивільного контролю і співпраці з громадськістю.

Необхідно звернути увагу на доречність приведення нормативно-правової бази у відповідність до вимог та реалій сьогодення (оскільки значна кількість з них потребує свого оновлення), що дозволить підвищити ефективність забезпечення публічної безпеки та прискорити процес інтеграції нашої держави до Європейського Союзу.

Необхідно акцентувати увагу, що серед норм вітчизняного законодавства відсутня норма щодо уніфікації цілісного погляду на категорію публічної безпеки, що набуває особливо важливого значення в рамках формування якісного адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Зважаючи на це, важливого значення набуває вироблення єдиного нормативно-правового акта, який би визначав адміністративно-правовий механізм забезпечення публічної безпеки в державі, став би системоутворюючим фактором на шляху ефективної реалізації державної політики у правоохоронній сфері та надійно закріпив міжнародні стандарти безпеки.

Отже, вкрай необхідно розробити нормативно-правовий акт, який буде регулювати специфіку забезпечення публічної безпеки в Україні, з урахуванням вимог угоди про асоціацію з ЄС та сучасного етапу реформи правоохоронної системи. У зв'язку з цим, на нашу думку, вкрай актуальним завданням є розробка та прийняття Стратегії публічної безпеки, яка є необхідною передумовою для функціонування та повноцінного забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Також слід детально переглянути існуючі нормативно-правові акти на предмет етимологічного використання та вживання термінів з метою подолання підміни понять та двозначності у їх використанні.

1.5. Зміст і структура адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки

Побудова правової, демократичної, незалежної держави неможлива без створення сприятливих умов для розвитку особистості та засад добросусідства в атмосфері злагоди та добробуту. Проте, погіршення соціальних, економічних, політичних та інших умов життя призвело до правового нігілізму, нетерпимості до влади, породило погіршення криміногенної обстановки, що створило суттєву загрозу підриву національної безпеки в Україні.

Національна безпека держави безпосередньо пов'язана із забезпеченням публічної безпеки як її важливого елементу, тому зв'язки, що виникають між суб'єктами забезпечення публічної безпеки під час реалізації своїх функцій (особливо ті, що регулюються нормами адміністративного права), відіграють значну роль для побудови державності. Вивчення адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки дозволить максимально ефективно здійснювати управлінську та організаційно-розпорядчу діяльність у зазначеній сфері, що буде сприяти укріпленню національної безпеки та правопорядку.

У теорії держави і права виділяють цілу низку підстав, за якими можна класифікувати будь-які правовідносини. Більшість елементів загальної класифікації правовідносин поширюються й на адміністративно-правові як на їх складову частину. Традиційно виділяють загальні (загальнонормативні), конкретні та охоронні правовідносини¹ або абсолютні, відносні й загальні

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. С. 140.

правовідносини¹. Більш розширена класифікація правовідносин проводиться за такими критеріями: функції права; характер обов'язку; ступінь визначеності суб'єктів; галузь права; субординація в правовому регулюванні; кількість суб'єктів; розподіл прав і обов'язків між суб'єктами; волевиявлення сторін; термін дії². Так, П. М. Рабінович виділяє окремі види правовідносин залежно від галузі права (конституційні, адміністративні та ін.); кількості суб'єктів (загальні, конкретні); кількісного складу суб'єктів (прості, складні); елемента юридичної норми, на підставі якого виникають правовідносини (регулятивні, охоронні); поведінки суб'єктів (активні, пасивні); розподілу прав та обов'язків між сторонами (односторонні, двосторонні, багатосторонні)³. М. І. Матузов виокремлює правовідносини за діями суб'єктів (регулятивні й охоронні), за галузевою ознакою, за ступенем конкретизації та суб'єктним складом правовідносин (абсолютні, відносні, загальні), за характером обов'язків суб'єктів (активні, пасивні), кількісним складом правовідносин (прості, складні), терміном дії (короткочасні, довгострокові)⁴.

Важливим для нашого дослідження є те, що метою правовідносин визначається баланс інтересів між свободою індивіда та дотриманням ним прав інших особистостей (публічного інтересу). Такий баланс має забезпечуватися за опосередкуванням норм адміністративного права, які за своїм зовнішнім виразом (джерела адміністративного права) мають комплексний характер. Вони складаються з формалізованих внутрішніх (законів України, підзаконних нормативно-правових актів) та формалізованих міжнародних джерел, деяких судових рішень конституційного, адміністративного судів та Європейського суду з прав людини та

¹ Теория государства и права: курс лекций / ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Юрист, 1999. С. 477–478.

² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 367–369.

³ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Київ : Атіка, 2001. Вид. 5–те, зі змін. С. 82.

⁴ Теория государства и права: курс лекций / ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. Москва : Юрист, 1999. С. 477–478; Фролов Ю. М. Види адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 76.

неформалізованих джерел (правові доктрини) адміністративного права¹.

Визначаючи загальні риси правовідносин, що виникають в державно-правовому механізмі реалізації законодавства, необхідним є розгляд адміністративно-правових відносин, виокремлюючи їх специфічні риси з усього масиву правовідносин в державі. На жаль, на законодавчому рівні досі не закріплене правове визначення даної категорії, проте, існує низка загальнотеоретичних визначень вчених–адміністративістів, які, на нашу думку, вичерпно визначають ознаки, притаманні саме адміністративно-правовим відносинам (див. таблиця 1)².

Таблиця №1

Прізвище автора	Визначення адміністративно-правових відносин
А. В. Макаренко ³	урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їхні сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами
С. М. Алфьоров та інші ⁴	різновид юридичних відносин, які виникають на основі адміністративно-правових норм, формально закріплених у правових актах, вони виявляють себе переважно у вигляді відносин праворегулятивних та правоохоронних,

¹ Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 128.

² Панова О. О. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 144–146. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2018/39.pdf (дата звернення 11.12.2018).

³ Макаренко А. В. Адміністративне право : навч.-метод. посібник. Київ : КНЕУ, 2008. С. 44.

⁴ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посібник. Київ : Центр учб. літ., 2011. С. 18.

	мають організаційний та виконавчо-розпорядчий характер, захищені державним примусом
В. Б. Авер'янов та інші ¹	врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що мають публічно-владний характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників цих відносин
О. А. Харитонова ²	урегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються у галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників або всі учасники яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави
Т. О. Коломоєць ³	суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, суб'єкти яких наділені правами і обов'язками у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб
З. Р. Кісіль, Р. В. Кісіль ⁴	різновид юридичних відносин, що виникають на основі адміністративно-правових норм, формально закріплених у правових актах, де вони виявляють себе

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 179.

² Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. С. 161.

³ Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 43–44.

⁴ Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. 3-тє вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. С. 106.

I. П. Голосніченко ¹	система прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів
О. М. Якуба ²	суспільні відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами, в яких одна із сторін наділена правом вимагати від іншої сторони у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності дотримання поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі, а також це відношення охороняється державою
М. В. Лошицький ³	суспільні відносини, які виникають на основі юридичного факту

В теорії адміністративного права багато вчених присвятили свої роботи з'ясуванню ознак, якими характеризуються саме адміністративно-правові відносини як специфічний різновид правовідносин. Так, В. О. Ніканорова виділяє чотири найзагальніші ознаки, які притаманні всім адміністративно-правовим відносинам: «адміністративні правовідносини не завжди будуються за принципом влади-підпорядкування; адміністративні правовідносини виникають з ініціативи однієї зі сторін, а згода іншої далеко не в усіх випадках є обов'язковою; адміністративні правовідносини за своєю сутністю є організаційними; правові конфлікти, що виникають під час реалізації адміністративних правовідносин і мають статус юридичного факту, вирішуються в адміністративному (позасудовому) порядку та в порядку спеціалізованого (адміністративного) судочинства»⁴.

¹ Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ : МАУП, 1998. С. 9.

² Якуба О. М. Административная ответственность. Москва : Юрид. лит., 1972. С. 53.

³ Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 17 с.

⁴ Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6. Ч. 1. Т. 2. С. 207–208; Аюпов Р. М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в

Окрім вказаних ознак, С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко виокремлюють й інші риси, які відображають специфіку виконавчо-розпорядчої діяльності в межах адміністративно-правових відносин: вони являють собою юридичну форму управлінських відносин; їм притаманний організаційний характер, оскільки адміністративні правовідносини є невід'ємною частиною державного управління; виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності; суб'єктами адміністративно-правових відносин виступають органи державного управління; обов'язковою умовою виникнення адміністративно-правових відносин є те, що однією стороною їх виступають суб'єкти, які наділені юридично-владними повноваженнями; один із суб'єктів цих відносин діє владно; об'єктом у більшості випадків виступають дії, діяльність, поведінка людей, здійснення яких є реалізацію адміністративно-правових відносин; у деяких випадках адміністративно-правових відносин (як правило, організаційно-майнового характеру) об'єкт складний: поведінка людей і майно — «предмет»; учасники адміністративно-правових відносин, які порушили вимоги адміністративно-правових норм, несуть відповідальність перед державою в особі її органів (як правило, органів виконавчої влади)¹.

Цікавим видається дослідження Е. О. Шевченка, який виділяє такі ознаки адміністративно-правових відносин: 1) виникнення в сфері публічного управління; 2) однією зі сторін обов'язково є орган влади; 3) врегульовані адміністративно-правовими нормами; 4) їх учасники виступають носіями прав і обов'язків у сфері державного управління; 5) мають державно-публічний характер; 6) є стосунками влади—підпорядкування і визначаються юридичною нерівністю сторін; 7) можуть виникнути за ініціативою будь-якого суб'єкта адміністративного права, згода іншої сторони не є обов'язковою; 8) порушення стороною своїх обов'язків зумовлює її відповідальність перед державою в особі її компетентних органів; 9) для органів управління їх права є одночасно і обов'язками; 10) за порушення обов'язків застосовуються, як правило, заходи

Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сум. держ. ун-т. Суми, 2017. С. 30.

¹ Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К. : Центр учб. літ., 2011. С. 16–17; Аюпов Р. М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сумський держ. ун-т. Суми, 2017. С. 30–31.

адміністративного примусу; 11) спори між сторонами мають особливий правовий режим забезпечення законності (адміністративний і судовий)¹.

Вчені-адміністративісти, характеризуючи зміст адміністративно-правових відносин як сукупність суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки², дозволяють стверджувати про кореспондуючу природу змісту будь-яких адміністративно-правових відносин, винятку не становлять і відносини, що виникають з приводу забезпечення публічної безпеки. Так, до суб'єктного складу будуть входити особи, наділені правами та відповідними обов'язками у визначеній сфері, проте, слід зауважити, що зміст цих прав має бути розкрито в рамках визначених законодавством, насамперед нормами Конституції України, міжнародними договорами, ратифікованими державою, та іншими підзаконними нормативно-правовими актами.

Визначаючи специфічні риси адміністративно-правових відносин, розглянемо їх види та з'ясуємо місце серед них саме адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки. Так, в адміністративно-правовій літературі адміністративно-правові відносини в цілому класифікують за такими підставами: залежно від елемента юридичної норми (регулятивні чи охоронні); за змістом (матеріальні чи процесуальні); за характером дій зобов'язаного суб'єкта (активні чи пасивні); залежно від розподілу прав і обов'язків між сторонами (односторонні чи двосторонні); за характером зв'язків між

¹ Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 16.11.2018); Кучинський Ю. Д. Адміністративні правовідносини у сфері використання військового майна: поняття, види, особливості. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 78.

² Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с; Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського держ. ун-ту імені Володимира Винниченка*. Сер.: Право. 2017. № 1. С. 4–10.

сторонами (вертикальні чи горизонтальні)¹. Крім цього, адміністративно-правові відносини класифікують і за таким критерієм як «ступінь взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах: між підпорядкованими суб'єктами, що перебувають на різному ієрархічному рівні, тобто між вищестоящими і нижчими структурами; між не підпорядкованими суб'єктами однакового ієрархічного рівня (відносини між двома міністерствами, адміністраціями районів, області тощо); між не підпорядкованими суб'єктами різного ієрархічного рівня або організаційно-правової природи; між органами управління і підприємствами, установами, організаціями, які організаційно їм не підпорядковані (організаційно від них незалежні). Це, наприклад, відносини між податковою адміністрацією і підприємствами; між органами управління і структурами, які підпорядковані їм частково (наприклад, відносини між державною адміністрацією району та виконкомом селищної ради)»². Крім того, адміністративно-правові відносини можуть бути функціональні й територіальні; майнові й немайнові; такі, що захищаються в адміністративному порядку, і такі, що захищаються у судовому порядку; субординаційні та координативні; внутрішньо-апаратні і позаапаратні³; основні та неосновні; державні та громадські. Таким чином, адміністративно-правовим відносинам характерні різноплановість у їх використанні та застосуванні, адже,

¹ Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. С. 44–46; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 17.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административное право Украины : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. С. 72.

³ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Административное право Украины : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. С. 72; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учеб. / под ред. А. П. Алехина. М. : Зерцало-М, 2003. С. 60–61; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. С. 415; Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. *Форум права*. 2007. № 3. С. 195–201. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-3/07pgosbu.pdf> (дата звернення 11.07.2018).

імплементуючу кожному з названих категорій різновидів адміністративно-правових відносин на сферу забезпечення публічної безпеки ми зможемо досягти узгодженості в роботі кожного з елементів системи забезпечення публічної безпеки, що дозволить досягти її раціоналізації та підвищення ефективності.

Отже, аналіз визначень адміністративно-правових відносин, виокремлення загальних ознак та розкриття змісту, дають можливість визначити адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини державно-розпорядчого або організаційного характеру, що виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Виокремивши категорію адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки як окремий вид адміністративно-правових відносин, що складається у специфічній сфері життєдіяльності суспільства, маємо можливість визначити основні ознаки притаманні адміністративно-правовим відносинам у сфері забезпечення публічної безпеки:

- учасники правовідносин щодо забезпечення публічної безпеки та порядку наділені організаційно-розпорядчими та/або управлінськими повноваженнями;

- регулюються нормами адміністративного права;

- мають публічно-правову природу;

- одним із учасників адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки виступає орган або посадова особа, наділена державно-владними повноваженнями (виражає публічний інтерес, оскільки є підґрунтям для забезпечення національної безпеки в державі);

- одним із видів відповідальності, до якої особа може притягатися за порушення законодавства, що регулює забезпечення публічної безпеки, є адміністративна відповідальність (при чому така відповідальність виникає не перед іншим учасником таких правовідносин, а перед державою);

- забезпечуються примусовою силою держави із застосуванням заходів впливу;

- створюють належні умови не лише для забезпечення відповідного стану публічної безпеки (зовнішньоорганізаційні відносини), а й для забезпечення ефективного функціонування суб'єктів забезпечення публічної безпеки (внутрішньоорганізаційні відносини);

- можливість застосування заходів адміністративного примусу до правопорушників та/або учасників адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки, за невиконання або порушення приписів адміністративно-правових актів;

- тягнуть настання правових наслідків.

Отже, проведений аналіз дозволяє стверджувати, що у сфері забезпечення публічної безпеки можуть виникати велика кількість різноманітних правовідносин, провідне місце серед яких належить саме адміністративно-правовим. Так, адміністративно-правові відносини є обов'язковою складовою структури забезпечення публічної безпеки в Україні щодо підтримання правопорядку та укріплення національної безпеки держави, проте у визначеній сфері можуть виникати й інші різновиди правовідносин (наприклад, міжнародні), однак їх утворення може носити короткостроковий, необов'язковий характер.

Будь-які адміністративно-правові відносини мають певну структуру, складовими елементами якої є суб'єкти, об'єкти, нормативний зміст¹, юридичні факти². Наприклад, В. В. Шуба до

¹ Адміністративне право України : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломєць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. С. 15; Макаренко А. В. Адміністративне право: навч.-метод. посібник. Київ : КНЕУ, 2008. С. 45; Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. С. 74; Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посібник. Одеса : Юрид. літ., 2006. 3-є вид., перероб. і доп. С. 29.

² Адміністративне право: підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2013. 2-ге вид., перероб. і допов. С. 57; Богущький В. В., Богущька А. В. Адміністративне право України як галузь права : навч. посібник. Харків : ФІНН, 2010. С. 50; Зільник Н. М. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 63.

складових структури адміністративно-правових відносин відносить: «суб'єктів адміністративно-правових відносин; об'єкти адміністративно-правових відносин; зміст адміністративно-правових відносин; юридичні факти як підстави для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин. Такий розподіл дозволяє найповніше розкрити специфіку адміністративно-правових відносин, дає можливість вирізнити ці правові зв'язки з усього різноманіття відносин, що складаються під час їх діяльності»¹.

Таким чином, слід зазначити, що до структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки входять суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення.

Отже, для визначення особливостей адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, необхідним є розгляд та встановлення загальних та специфічних ознак, притаманних виключно даному виду правовідносин, з детальним розглядом структуроутворюючих елементів, а саме суб'єкта, об'єкта, змісту та юридичного факту.

У своїх працях Т. О. Коломєць, Ю. В. Пирожкова, Н. О. Армаш під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміють «те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають у адміністративно-правові відносини. Між елементами адміністративно-правових відносин існує нерозривний зв'язок. Об'єктом адміністративно-правових відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цим благом»².

¹ Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2007. 20 с; Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 128.

² Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломєць. Київ: Істина, 2010. С. 234; Тополя Р. В. Адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 220.

Дещо іншої думки дотримується Л. Л. Попова, стверджуючи, що об'єктом адміністративно-правових відносин є воля, свідомість і опосередкована ними поведінка (дії) тих, ким управляють у сфері реалізації виконавчої влади, іноді в якості об'єкта адміністративно-правових відносин називають будь-який матеріальний предмет (наприклад знаряддя правопорушення) забуваючи при цьому, що адміністративно-правовому регулюванню підлягають не речі, а дії людини по відношенню до цієї речі¹.

На нашу думку, об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки є поведінка у формі дії або бездіяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки щодо визначення порядку інформаційного, кадрового, матеріально-фінансового, науково-технічного забезпечення публічної безпеки, а також видання нормативних та індивідуальних правових актів, укладення адміністративних договорів та вчинення інших юридично значущих дій з питань забезпечення публічної безпеки.

Суб'єктом (сторонами) адміністративно-правових відносин виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених нормативно-правовими нормами права і обов'язки, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки — виконувати².

Але, існують і позиції, прихильники яких ототожнюють суб'єктів адміністративного права й суб'єктів адміністративних правовідносин. Так, Д. М. Бахрах та Ю. М. Фролов стверджують, що «суб'єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов'язками та здатністю вступати у правовідносини. Тобто правовідносини в цьому разі виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків зазвичай стає суб'єктом правовідносин, і в загальному колі ці поняття

¹ Попова Л. Л., Козлов Ю. М., Овсянко Д. М. Административное право : учебник. Москва : Юристъ, 2002. С. 82–83; Тополя Р. В. Адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 220–221.

² Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 103. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення 24.10.2018).

співпадають»¹. Ю. М. Старілов також визначає суб'єктів адміністративного права як реальних учасників адміністративно-правових відносин, які, маючи відповідний адміністративно-правовий статус, беруть участь в організації публічного управління, в управлінській діяльності, а також у процесі управління, тобто адміністративних процедурах². О. Ф. Скакун суб'єктів правовідносин визначає як правоздатних осіб суспільного життя, які є носіями юридичних прав і обов'язків, тобто це індивідуальні чи колективні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності³.

В. К. Колпаков до основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема відносить: 1) Президента України; 2) органи виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності⁴. Г. І. Петров до повного складу суб'єктів у сфері державного управління пропонує включити: а) громадян, осіб без громадянства та іноземців; б) органи державного управління та структурні підрозділи їх апарату; в) державні й громадські підприємства, установи та їх структурні підрозділи; г) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, та їх внутрішні підструктури; д) організації, які сприяють державному управлінню; е) службовців, які є носіями адміністративних прав та обов'язків⁵. Р. О. Куйбіда та В. І. Шишкін

¹ Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 41.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. М. : Норма, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 419.

³ Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. С. 354; Литвин І. Сутність системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 64.

⁴ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. С. 75–76.

⁵ Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая : учеб. пособие. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. С. 102.

поділяють суб'єктів залежно від ступеня їх зовнішньої відокремленості на фізичних осіб, юридичних осіб та колективних суб'єктів¹.

Суб'єктами забезпечення публічної безпеки в Україні виступає велика кількість осіб; у зв'язку з цим оптимальною класифікацією в даному випадку є їх поділ на тих, у яких функція щодо забезпечення безпеки є однією з головних, та тих, які виконують функцію забезпечення публічної безпеки опосередковано. Так, до першої категорії суб'єктів належать органи та підрозділи Національної поліції, Національної гвардії України, органи прокуратури тощо. До другої категорії суб'єктів, на нашу думку, можна віднести громадян та інституції громадського суспільства, адже виконання функції із забезпечення публічної безпеки в даному випадку буде залежати виключно від волевиявлення особи та можливості реалізовувати надані їй права².

Основними завданнями вказаних суб'єктів є: 1) розроблення та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки; 2) розроблення та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; 3) створення умов для сталого й ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки; 4) поновлення об'єктів громадської безпеки, якими було завдано шкоди внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій; 5) здійснення контрольно-наглядової діяльності зазначених сфері³.

¹ Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. С. 146; Литвин І. Сутність системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 65.

² Панова О. О. Особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 44–49. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/panova_50.pdf (дата звернення 18.12.2018).

³ Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2010. № 4. С. 42–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 12.11.2018); Фатхутдінов В. Г. Поняття суб'єктів, об'єктів та змісту

Третій елемент структури — зміст адміністративно-правових відносин, який фактично визначається як соціальні, економічні, культурні та деякі інші суспільні відносини, які через норми адміністративного права знайшли свою адміністративно-правову форму та визначили адміністративні права та юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин¹. Тобто зміст як складова частина адміністративно-правових відносин включатиме в себе суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин.

Найповніше структуру суб'єктивного права визначив Н. І. Матузов, на його думку, суб'єктивне право складається із: 1) можливості позитивної поведінки самого уповноваженого суб'єкта; 2) можливості вимагати належної поведінки від зобов'язаного суб'єкта; 3) можливості застосовувати державний примус у випадку не виконання учасниками правовідносин своїх обов'язків; 4) можливості користуватися на основі даного суб'єктивного права певними соціальними благами². Натомість О. Ю. Синявська вважає, що «суб'єктивні публічні права регулюють відносини приватних осіб із державою. Вони є складовим елементом їх адміністративно-правового статусу. До галузі адміністративного права належать усі ті права і свободи громадянина, які він використовує у сфері державного управління і не може реалізувати без вступу у відносини з органами виконавчої влади»³. Ми погоджуємось з наданими визначеннями, проте хочемо зауважити, що виокремлюючи відносини у сфері забезпечення публічної безпеки крізь призму включення до суб'єктного складу обов'язкового елементу як «представник державного органу», ми

адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки. *Держава та регіони*. Сер.: Право. 2018. № 1 (59). С. 128.

¹ Горбач А. М. Зміст адміністративно-правових відносин: теорія і практика. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*. Сер.: Право. 2017. Вип. 43. Т. 3. С. 95.

² Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов : Изд-во саратовского ун-та, 1988. С. 490–499; Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 68.

³ Синявська О. Ю. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. *Право і безпека*. 2010. (34). URL: http://194.44.242.244/Portal/Soc_Gum/Pib/2010_2/PB-2/PB2_11.pdf (дата звернення 07.02.2018); Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 68–69.

значно звужуємо існуючі правореалізаційні повноваження особи, адже, як ми вже раніше зазначали, існує велика кількість програм, грантів тощо, із забезпечення публічної безпеки, які оминаються увагою з боку представників державної влади.

Б. Кістяківський визначає три групи суб'єктивних публічних прав особи: право на свободу, або право на невтручання держави у визначену сферу реалізації особистості; політичні права або право на участь у організації та спрямуванні діяльності держави; право на позитивні послуги зі сторони держави¹. Він стверджує, що перші дві групи суб'єктивних прав будуть розширені однак їх кількість та види не примножуватимуться, щодо третьої групи суб'єктивних публічних прав, то на його думку, вони будуть не лише розширені, але і доповнені новими видами прав. До таких прав він, у першу чергу, відносить право на юридичний захист з боку держави у судовому порядку². Таким чином, виокремлюючи специфіку сфери публічного забезпечення у суб'єктивному праві, основною задачею, що включена до змісту адміністративно-правових відносин забезпечення публічної безпеки, є реалізація права на безпеку всіма її учасниками.

Так, О. Б. Боднар право людини на безпеку в вузькому розумінні як закріплену в законі систему прав (обов'язків), передбачену конституційно-правовими нормами сукупність юридичних можливостей, пов'язані з реалізацією його волі і захистом особисто себе та своїх близьких, життєво важливих (життя і здоров'я людини), законних і приватних інтересів людини, прав і свобод, її ідеалів, цінностей від протиправних посягань, загроз шкідливих впливів (фізичного, духовного, майнового, інформаційного, соціального, економічного, політичного, екологічного, військового тощо), небезпек і загроз будь якого роду з боку інших³.

¹ Кістяковскій Б. А. Соціальныя науки и право (очерки по методологии социальных наук и общей теории права). М. : Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. С. 580; Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 69–70.

² Там само.

³ Боднар О. Б. Поняття та зміст права людини на безпеку та його співвідношення з суміжними правами. *Форум права*. 2011. № 1. С. 88–93. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bobzcp.pdf> (дата звернення 21.11.2018).

Теорія права не випадково відносить захист до правомочностей, що витікають із суб'єктивного права. Разом із правом вимагати від оточуючих виконання своїх юридичних обов'язків право-претензія дозволяє уповноваженій особі привести в дію апарат примусу проти тих, хто порушує його право. Можливість виразити свої вимоги в потенційних претензіях створює особливий режим захищеності будь-якого права людини. Цей режим являє собою правову оболонку суб'єктивного права, яка дозволяє йому гармонійно вливатись в систему інших правових категорій, що забезпечують гарантію його реалізації в будь якій ситуації. Саме він надає праву на безпеку перманентний характер. При цьому досить чітко розкриваються функціональний аспект і позитивна роль вказаного права, що дозволяє сприймати його в образі ідеально сформованого механізму регулювання суспільних відносин, що визначає місце людини в соціальному житті¹. Це підтверджує тезу, що при реалізації суб'єктивного права у сфері забезпечення публічної безпеки, крізь призму адміністративного права, головною задачею залишається забезпечення прав і свобод людини.

Щодо обов'язків, М. А. Бояринцева зазначає: «Адміністративний обов'язок можна визначити як встановлену державою, органами місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами (у визначених законодавством випадках), закріплену в адміністративному законодавстві міру необхідної, належної поведінки громадян в інтересах держави, суспільства й особистих інтересах громадян. Поняття адміністративного обов'язку включає також обов'язок особи здійснювати або утримуватися від здійснення певних дій. Юридичні обов'язки громадян у сфері виконавчої влади полягають у дотриманні норм адміністративного та інших галузей права»².

Ми погоджуємось з І. М. Юрчак, яка стверджує, що з точки зору структурної побудови, юридичні обов'язки складаються з чотирьох елементів: а) необхідності здійснити певні дії; б) необхідності утриматися від здійснення певних дій; в) необхідності

¹ Там само.

² Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. К., 2005. С. 94–95; Лютіков П. С. Суб'єктивні права й обов'язки як складові адміністративно-правового статусу юридичної особи: класифікація та характерні ознаки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 431.

вимагати здійснення чи нездійснення певних дій з боку інших осіб; г) необхідності відповідати за невиконання приписаних дій¹.

Четвертим, і останнім, невід’ємним елементом адміністративно-правових відносин є юридичний факт. Норми, що складають систему адміністративного права, самі по собі не породжують, не змінюють та не припиняють адміністративних правовідносин. Для цього необхідно настання передбачених правовими нормами обставин — юридичних фактів, що породжують адміністративні правовідносини. Іншими словами юридичні факти виступають як сполучна ланка між правовою нормою та адміністративно-правовими відносинами. Практично всі правознавці² в якості юридичних фактів щодо виникнення адміністративно-правових відносин називають дії і події³. Юридичний факт — це конкретна життєва обставина, з якою норма адміністративного права пов’язує виникнення, зміну, або припинення адміністративно-правових відносин. Головне призначення юридичного факту у процесі адміністративно-правового регулювання — юридично забезпечити виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин. Юридичні факти забезпечують перехід від загальної моделі поведінки, закріпленої в адміністративно-правовій нормі, до конкретних адміністративно-правових відносин⁴.

В. В. Галунько слушно зауважує, що юридичні факти у сфері адміністративно-правових відносин виникають через певні форми індивідуальної діяльності публічної адміністрації та методи

¹ Юрчак І. Р. Обов’язки особи: теоретикоправовий вимір: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Міністерство внутр. справ України, Львівський держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2017. С. 15.

² Адміністративне право України / за заг. ред. С. В. Ківалова. О. : Юрид. літ., 2003. 893 с; Остапенко О. І., Кисіль З. Р., Ковалів, Р. В., Кисіль М. В Адміністративне право України : навч. посіб. / К. : Правова єдність, 2008. 536 с; Загальне адміністративне право : підруч. / за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

³ Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративно-правових відносин. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 81.

⁴ Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с; Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. № 3. С. 129.

адміністративної діяльності публічної адміністрації (в першу чергу адміністративні методи заохочення, переконання та примусу). До таких форм діяльності публічної адміністрації належить індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори¹. Юридичні факти можуть мати і неволевий (бути незалежними від волі людей) характер, а також непередбачені події. До них можна віднести досягнення громадянином певного віку, з яким зв'язуються певні юридичні наслідки. Так, наприклад, досягнення особою 16-річного віку, викликає виникнення адміністративно-правового обов'язку — мати паспорт та нести адміністративну відповідальність. До подій можна віднести стихійні лиха, епідемії, епізоотії, внаслідок яких може виникати режим надзвичайного стану, коли законодавець встановлює спеціальні правила поведінки, які передбачають покладання на громадян та юридичних осіб, які знаходяться на цих територіях спеціальних обов'язків, наприклад, обмеження щодо пересування, комендантський час, певні обмеження щодо діяльності ЗМІ та інші².

Розглядаючи особливості юридичних фактів як складових елементів структури адміністративно-правових відносин забезпечення публічної безпеки в Україні, слід відмітити, що у зв'язку з ескалацією конфлікту на Сході країни, у своїй переважній більшості, адміністративні правопорушення, що виникають у характеризованій нами сфері, мають вольовий характер.

Узагальнюючи, слід зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні — це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини державно-розпорядчого або організаційного характеру, що виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування

¹ Галунько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. № 3. С. 129; Панова О. О. Методи забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2017. № 30. Т. 1. С. 94–96.

² Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративно-правових відносин. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 82.

внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах. Проведений аналіз дозволяє стверджувати про наявність у них як загальних рис, притаманних категорії адміністративно-правових відносин, так і виключних особливостей, які виокремлюють саме адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки з-поміж інших правовідносин в державі.

Характеризуючи загальні та специфічні ознаки адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, варто відзначити їх специфічну роль та місце в системі правовідносин в державі, з урахуванням всіх внутрішніх та зовнішніх загроз правопорядку, що на сьогодні сформувались у суспільстві, а саме:

1. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки повинні сприяти реалізації та формуванню ефективної правомірної поведінки як суб'єктів забезпечення публічної безпеки, так і пересічних громадян, які в них ступають з метою реалізації свого суб'єктивного права на безпеку.

2. Адміністративно-правові відносини, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, є реалізацією фактичних прав, якими наділені суб'єкти в рамках сформованих повноважень, в даному випадку мається на увазі окремий розгляд державних органів, міжнародних інституцій та громадськості, в особі громадян та громадських організацій.

3. Визнаючи особливістю адміністративно-правових відносин участь у них як мінімум одного представника державно-владних структур, потребує нормативної визначеності утвердження правомірної поведінки, яка б корелювалась з суб'єктивним правом людини і громадянина на безпеку, та обов'язок щодо дотримання встановлених норм можливої, допустимої поведінки, та обов'язком щодо захисту встановленої моделі поведінки в суспільстві.

4. З урахуванням різноманітних поглядів щодо класифікації існуючих правовідносин, адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки доцільно розподілити в залежності від функцій, які виконують суб'єкти правовідносин у зазначеній сфері на:

1) зовнішньоорганізаційні:

– адміністративно-правові відносини, що виникають з метою створення безпечного середовища (тобто спрямовані на охорону). Вказані правовідносини являють собою сукупність превентивних заходів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою покращення криміногенної ситуації в державі, зокрема, шляхом: удосконалення місцевої інфраструктури безпеки; удосконалення адміністративного законодавства в частині забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема, під час проведення масових заходів; залучення територіальних громад до сприяння правоохоронним органам у виконанні покладених на них завдань; посилення взаємодії правоохоронних органів і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; удосконалення системи управління силами та засобами реагування в надзвичайних ситуаціях та екстреної допомоги населенню згідно з міжнародними нормами та правилами; сприяння поширенню практики запобігання злочинності шляхом планування територій; удосконалення механізмів реалізації державної гендерної політики в діяльності правоохоронних органів;

– адміністративно-правові відносини, направлені на безпосередню протидію злочинності (тобто спрямовані на захист). Зазначені правовідносини являють собою застосування комплексу заходів, спрямованих на припинення вже існуючих негативних факторів, включаючи припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності та компенсацію за заподіяні збитки неправомірною поведінкою. Зокрема, це правовідносини з приводу:

2) внутрішньоорганізаційні, тобто адміністративно-правові відносини, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Висновки до розділу 1

Досліджено історичні етапи становлення та розвитку системи публічної безпеки в Україні. Так, становлення категорії «публічна безпека» та імплементація її у вітчизняному законодавстві відбувались як результат усвідомлення суб'єктами правотворчого процесу необхідності реалізації та введення в дію низки організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію забезпечення потреб суспільства та держави цілому, а також встановлення низки

превентивних заходів, спрямованих на попередження та ліквідацію негативних наслідків протиправної діяльності у сфері публічної безпеки. Ретроспективний огляд розвитку суспільних відносин у сфері забезпечення публічної безпеки свідчить, що розвиток держави та головних її інституцій, незважаючи на періодизацію, базувався на єдності вищевикладених складників, тому, визначаючи шляхи подальшого розвитку та вдосконалення всієї системи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, необхідно врахувати історичні обставини виникнення, становлення та історичного трансформування даного явища

Обґрунтовано, що публічна безпека як об'єкт адміністративно-правової охорони та захисту є станом захищеності нормами адміністративного права суспільних відносин, які виступають значною соціальною цінністю та направлені на створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від негативного впливу факторів, що виникають у результаті явищ природного, техногенного, біологічного або соціального характеру, недопущення та припинення протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків.

Визначено, що ефективність та дієвість усієї системи принципів адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки залежить від їх закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів (що є гарантією їх законності) та наявності механізму їх реалізації (що є умовою досягнення мети та підставою для оцінки відповідності результатів). Зважаючи на те, що система принципів забезпечення публічної безпеки не закріплена у жодному нормативно-правовому акті, наголошено на важливості розробки проекту Закону України «Про публічну безпеку», в якому має бути наведений вичерпний перелік вказаних принципів, що дозволить на належному рівні забезпечити дотримання прав і свобод громадян, законних інтересів суспільства та держави, своєчасно вжити заходи реагування у разі їх порушення.

Акцентовано увагу, що серед норм вітчизняного законодавства відсутня норма щодо уніфікації цілісного погляду на категорію публічної безпеки, що набуває особливо важливого значення в рамках формування якісного адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки. Зважаючи на це, важливого значення набуває вироблення єдиного нормативно-правового акта, який би визначав адміністративно-правовий механізм забезпечення

публічної безпеки в державі, став би системоутворюючим фактором на шляху ефективної реалізації державної політики у правоохоронній сфері та надійно закріпив міжнародні стандарти безпеки.

Зроблено висновок, що до структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки входять суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення

Визначено, що адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні — це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини державно-розпорядчого або організаційного характеру, що виникають у сфері створення умов для максимально повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Аргументовано, що з урахуванням різноманітних поглядів щодо класифікації існуючих правовідносин, адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки доцільно розподілити в залежності від функцій, які виконують суб'єкти правовідносин у зазначеній сфері на: 1) зовнішньоорганізаційні - адміністративно-правові відносини, що виникають з метою створення безпечного середовища (тобто спрямовані на охорону). Вказані правовідносини являють собою сукупність превентивних заходів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою покращення криміногенної ситуації в державі, зокрема, шляхом: удосконалення місцевої інфраструктури безпеки; удосконалення адміністративного законодавства в частині забезпечення публічної безпеки і порядку, зокрема, під час проведення масових заходів; залучення територіальних громад до сприяння правоохоронним органам у виконанні покладених на них завдань; посилення взаємодії правоохоронних органів і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; удосконалення системи управління силами та засобами реагування в надзвичайних ситуаціях та екстреної допомоги населенню згідно з міжнародними

нормами та правилами; сприяння поширенню практики запобігання злочинності шляхом планування територій; удосконалення механізмів реалізації державної гендерної політики в діяльності правоохоронних органів; 2) внутрішньоорганізаційні, тобто адміністративно-правові відносини, спрямовані на упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

Розділ 2

Система суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу

2.1. Вищі органи державної влади як суб'єкти забезпечення публічної безпеки

Ефективне забезпечення публічної безпеки в Україні неможливе без створення дієвого механізму реалізації повноважень вищих органів державної влади у даній сфері. В даному випадку запорукою повноцінного виконання функцій державної влади виступають чітка нормативно-правова регламентація їх повноважень, вироблення дієвого механізму застосування методів забезпечення публічної безпеки та високоякісне виконання покладених на органи державної влади повноважень.

Слід зазначити, що за характером наявних повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки органи державної влади можна поділити на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції у сфері забезпечення публічної безпеки.

Розглядаючи органи державної влади, що наділені загальною компетенцією, слід зазначити, що їх основною функцією у сфері забезпечення публічної безпеки є формування державної політики у даній сфері на території України, проте, для самих цих суб'єктів компетенція щодо забезпечення публічної безпеки є опосередкованою, тобто реалізується під час здійснення основних конституційних обов'язків.

Отже, на нашу думку, до числа суб'єктів із загальною компетенцією у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні можна віднести вищі органи державної влади, а саме: Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України¹.

¹ Панова О. О. Вищі органи державної влади як суб'єкти забезпечення публічної безпеки. *Науково-теоретичні аспекти вирішення глобальних проблем сучасності* : матер. міжнародної наук.-практ. конф. (м.Дніпро, 20–21 квітня 2018 року). Дніпро : НО «Відкрите суспільство». С. 95–98.

При дослідженні Верховної Ради України як одного із суб'єктів забезпечення публічної безпеки доречною є думка В. Авер'янова, який зауважує, що Верховна Рада України діє без будь-яких доручень, безпосередньо на підставі Конституції і законів України, в межах власної компетенції щодо будь-яких об'єктів контролю — за виключенням судів та правоохоронних органів при провадженні оперативно-розшукової роботи, досудового слідства, здійснення правосуддя за окремими справами¹. Таким чином, визнаючи самостійність та неупередженість даного органу, слід зазначити, що як законодавчий орган Верховна Рада уповноважена формувати державну політику у сфері забезпечення національної (у тому числі публічної) безпеки та координувати заходи, що реалізуються іншими суб'єктами щодо забезпечення публічної безпеки, виступаючи таким чином гарантом створення нормативно-правового підґрунтя для функціонування даної сфери та визначаючи шляхи оптимізації законодавства.

Згідно з Постановою Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» основним комітетом, що функціонує у Верховній Раді України безпосередньо з метою забезпечення публічної безпеки, є Комітет з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, до компетенції якого на законодавчому рівні віднесено організацію охорони громадського порядку та громадської безпеки². Аналіз структури та компетенції даного комітету дозволяє дійти висновку, що в його структурі існують підкомітети, які мають тотожні один з одним повноваження. Наприклад, Підкомітет з питань законодавства про адміністративні правопорушення та Підкомітет з питань діяльності органів внутрішніх справ, податкової міліції та інших правоохоронних органів³ здійснюють свою діяльність щодо організації охорони

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т. Т. І. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 365.

² Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова ВРУ від 04.12.2014 № 22–VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 10.

³ Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Офіційний сайт. URL: http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/73846.html (дата звернення 11.12.2018).

громадського порядку та громадської безпеки, що з огляду на дуалістичний характер втручання в дану сферу може створювати певні недоліки у функціонуванні та проведенні неузгодженого законодавчого процесу.

Проведений аналіз компетенції Верховної Ради України у сфері забезпечення публічної безпеки дозволяє дійти висновку, що відповідно до чинного законодавства Комітети Верховної Ради здійснюють законотворчу та контрольну функції.

Так, аналіз нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою України, дозволяє виокремити серед наявного масиву ті Закони України, що безпосередньо мають вплив на сферу публічної безпеки або на суб'єктів, що здійснюють її забезпечення, а саме: «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580–VIII; «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469–VIII; «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835–III; «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993 р. № 3781–XII; «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 р. № 3341–XII; «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 р. № 2135–XII; «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23.04.1999 р. № 613–XIV¹; «Про особливості

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 11.11.2018); Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення 11.12.2018); Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835–III. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1835-14> (дата звернення 11.12.2018); Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781–XII. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3781-12> (дата звернення 11.12.2018); Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341–XII. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3341-12> (дата звернення 11.12.2018); Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135–XII. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2135-12> (дата звернення 11.12.2018); Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Закон України від 23.04.1999 № 613–XIV. URL:

забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» від 08.07.2011 р. № 3673; «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 р. № 2163–VIII; «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389–VIII; «Про прокуратуру» від 14.10.2014 р. № 1697; «Про Національну гвардію України» від 13.03.2014 р. № 876–VII; «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572–VI; «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98–BP; «Про оборону України» від 06.12.1991 р. № 1932–XII; «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934–XII; «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 р. № 2229–VIII; «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. № 2925–III; «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» від 15.02.1995 р. № 62; «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97–BP; «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р. № 141–VIII¹; «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від

<https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=613-14> (дата звернення 11.12.2018).

¹ Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673–VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>. (дата звернення 11.12.2018); Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19> (дата звернення 11.12.2018); Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення 11.12.2018); Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення 11.12.2018); Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення 11.12.2018); Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 07.12.2018); Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98–BP. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.12.2018); Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення 11.12.2018); Про Збройні Сили України : Закон

01.07.2010 р. № 2411-VI; «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 р. № 2402-III; «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-VIII; «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI; «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 р. № 2229-XII; «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР; «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР; «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 р. № 661; «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 р. № 1550-III; «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 р. № 1404-VIII «Про охоронну діяльність» від 22.03.2012 р. № 4616¹ та ін.

України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення 11.12.2018); Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення 11.12.2018); Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10.01.2002 № 2925-III. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2925-14> (дата звернення 11.12.2018); Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-вр> (дата звернення 11.12.2018); Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.12.2018); Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення 11.12.2018).

¹ Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.12.2018); Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 № 2402-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> (дата звернення 11.12.2018); Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення 11.12.2018); Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 11.12.2018); Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення 11.12.2018); Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.12.2018); Про Уповноваженого Верховної Ради

У результаті аналізу змісту зазначених нормативно-правових актів можна дійти висновку про їх певну закономірність та взаємообумовлену залежність. Зважаючи на те, що вказані нормативно-правові акти здійснюють вплив на сферу забезпечення публічної безпеки, їх доцільно об'єднати у певні групи. Зокрема, по-перше, це закони, що визначають перелік та адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення публічної безпеки; по-друге, закони, що визначають ключові напрями забезпечення законності та правопорядку в державі, а також загальні форми та методи їх реалізації.

О. І. Безпалова слушно зауважує, що «крім законодавчої функції, Верховна Рада України здійснює функцію контролю за владою, тобто парламентський контроль за діяльністю державних суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави (в тому числі шляхом проведення спеціальних парламентських розслідувань з особливо резонансних справ). Основним видом парламентського контролю є контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України. Верховна Рада України здійснює свої контрольні повноваження як безпосередньо (шляхом заслуховування звітів Кабінету Міністрів України, парламентських слухань), так і через свої органи (комітети, тимчасові слідчі комісії), а також органи зі спеціальною компетенцією (Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Рахункову палату)»¹. Презюмуючи дану тезу на

України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97–ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.12.2018); Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661–ІV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення 11.12.2018); Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550–ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення 16.11.2018); Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616–VІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>. (дата звернення 16.11.2018).

¹ Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підгот. експертами Лабораторії законодав. ініціатив в рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»); Westminster Foundation of Democracy. Київ : б.в., 2009. URL: <http://parliament.org.ua/upload/docs/Parliamentaryoversightfunctions.pdf>. (дата звернення 11.10.2018); Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації

адміністративно-правові відносини, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, слід зазначити, що парламентський контроль як особливий вид державного контролю в контексті реалізації правоохоронної функції держави досі не визначений і не репрезентований. Тому, на нашу думку, з метою ефективного забезпечення публічної безпеки в Україні слід у структурі Верховної Ради України утворити комітет, до повноважень якого було б віднесено здійснення парламентського контролю за діяльністю правоохоронних органів в контексті дотримання ними норм законодавства, які регулюють особливості забезпечення прав і свобод людини і громадянина, процедурні аспекти протидії злочинності, забезпечення підтримання публічної безпеки та правопорядку.

Особливе місце у системі органів державної влади як суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні посідає Президент України. Адже за Конституцією України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина¹. Особливого статусу Президент України набуває у зв'язку з тим, що він не віднесений до жодної з гілок влади.

Так, до компетенції Президента віднесено: забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації — з наступним затвердженням

правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2014. С. 254.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

цих рішень Верховною Радою України; на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України тощо¹. Також у рамках реалізації правоохоронної функції держави Президент України затверджує і контролює виконання комплексних цільових програм боротьби зі злочинністю, програм профілактики злочинності, видає укази стосовно організації охорони громадського порядку². Аналізуючи представлені повноваження Президента, що знайшли своє закріплення в Конституції України, можна визначити, що серед головних повноважень, які належать главі держави у сфері забезпечення публічної безпеки, виділяються: повноваження в законотворчій та контрольній сферах державного управління.

Так, статтею 93 Конституції України передбачено, що Президенту України належить право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, окрім того, частиною другою зазначеної статті законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово. Тобто такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії й розглянуті у пріоритетному порядку — раніше за інші законопроекти — на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України, що також визначено і рішенням Конституційного Суду України від 28 березня 2001 р. № 2–рп/2001³.

З урахуванням вищевикладеного маємо можливість виокремити найбільш значущі нормативно-правові акти у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні. Так, серед Указів Президента України, в яких мова йде про сфери забезпечення безпеки в Україні, особливо що стосується національної безпеки та публічної безпеки як її складової, можна виділити такі: «Про річні національні програми під егідою Комісії Україна — НАТО» від 02.10.2018 р. № 298/2018, «Про введення воєнного стану в Україні»

¹ Там само.

² Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. С. 43.

³ Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3. С. 75.

від 26.11.2018 р. № 393/2018; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» від 14.03.2016 р. № 92/2016; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. № 287/2015; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» від 24.09.2015 р. № 555/2015; «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» від 12.01.2015 р. № 5/2015¹; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»» від 08.06.2012 р. № 389/2012² тощо.

З огляду на вищевикладене, прослідковується динаміка щодо виокремлення особливої ролі Ради національної безпеки і оборони України в правотворчій діяльності Президента України, адже

¹ Про річні національні програми під егідою Комісії Україна — НАТО : Указ Президента України від 02.10.2018 № 298/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/298/2018?lang=uk> (дата звернення 10.11.2018); Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 26.11.2018 № 393/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594> (дата звернення 10.10.2018); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 10.11.2018); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 10.10.2018); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення 10.11.2018); Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Закон України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 10.11.2018).

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 08.06.2012 № 389/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2012> (дата звернення 10.11.2018).

більшість нормативно-правових актів, що видаються головою держави у сфері безпеки, є лише схваленими або затвердженими рішеннями, що прийняті Радою національної безпеки і оборони України.

Так, відповідно до Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України¹. В рамках забезпечення публічної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки України Ради національної безпеки і оборони України має такі повноваження:

- координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони;

- координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

- розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Стратегії національної безпеки України, Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України, приймає рішення щодо: визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, воєнній, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах; проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони; удосконалення системи забезпечення національної безпеки та

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98–ВР. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.11.2018).

організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері¹ тощо.

Так, серед рішень Ради національної безпеки та оборони, що були затверджені Указами Президента України (окрім тих, які нами вже були означені), можна виділити: «Про невідкладні заходи щодо нейтралізації загроз державній безпеці» від 20.07.2015 р., «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні» від 06.05.2015 р., «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» від 28.08.2014 р.² тощо.

Ю. О. Полякова слушно зазначає, що для сприяння главі держави у реалізації його конституційних повноважень, створення умов для реалізації гарантій президентської діяльності в усіх країнах світу існує система забезпечення його діяльності, спрямована на правове, документальне, інформаційно-аналітичне, організаційне та інше забезпечення президентської діяльності³.

Органом загальної компетенції в системі забезпечення президентської діяльності є Адміністрація Президента України, що посідає центральне місце серед допоміжних органів. За роки свого існування Адміністрація пройшла шлях становлення та розвитку, пов'язаний з активними пошуками як організаційної моделі, так і функціональної ролі у державному апараті. Діяльність її зараз має

¹ Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98–ВР. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 10.11.2017).

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про невідкладні заходи щодо нейтралізації загроз державній безпеці» : Указ Президента України від 13.08.2015 № 474/2015. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/403.html> (дата звернення 10.11.2017); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні» : Указ Президента України від 16.06.2015 № 341/2015. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/401.html> (дата звернення 10.11.2017); Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» : Указ Президента України від 24.09.2014 № 744/2014. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/369.html> (дата звернення 10.11.2017).

³ Полякова Ю. О. Органи забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою. *Форум права*. 2013. № 4. С. 311–316. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 10.03.2018).

багатоцільовий характер, їй властиві централізація вироблення більшості рішень, наявність широких інформаційних та контрольних повноважень. Основними завданнями Адміністрації визнається організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне забезпечення діяльності Президента. У межах забезпечення здійснюються експертно-аналітична, юридична (правового забезпечення), організаційна, кадрова, комунікаційна, матеріально-технічна, фінансово-господарська та інші функції¹. Отже, враховуючи особливе місце Адміністрації Президента України в системі допоміжних органів, слід зауважити, що незважаючи на те, що у Положенні про Адміністрацію Президента України² прямо не визначено їх компетенції у сфері забезпечення публічної безпеки, проте, беручи до уваги той факт, що публічна безпека є невід'ємним елементом загальної структури національної безпеки, слід виділити повноваження Адміністрації у досліджуваній нами сфері, а саме:

- бере участь в опрацюванні пропозицій щодо попередження та нейтралізації загроз національній безпеці України, здійснення Президентом України керівництва у сфері національної безпеки і оборони України, виконання ним повноважень Голови Ради національної безпеки і оборони України, контролю за реалізацією заходів у цій сфері, забезпечує здійснення повноважень у сфері контролю за діяльністю Збройних Сил України, інших військових формувань;

- забезпечує контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України;

- забезпечує підготовку проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; готує пропозиції щодо визначення Президентом України законопроектів як невідкладних для позачергового розгляду Верховною Радою України тощо³.

¹ Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків : Право, 2012. Вип. 23. С. 102–103.

² Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010> (дата звернення 10.04.2018).

³ Там само.

Таким чином, з огляду на окреслені нами повноваження Апарату Президента України, можна зробити висновки щодо винятковості даного допоміжного органу, адже окрім законотворчої та організаційної функції, Положення про Апарат Президента України передбачає виконання контрольних завдань, якими він наділений.

Яскравим прикладом значущості контрольної форми в діяльності глави держави є Указ від 29 березня 2000 р. №549/2000 «Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України»¹. Цим актом встановлено, що керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади несуть персональну відповідальність за своєчасне і повне виконання актів і доручень Президента України, а координацію заходів щодо забезпечення контролю за виконанням актів та доручень Президента України, доручень Глави Адміністрації Президента України органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в частині делегованих їм повноважень покладено на Головне контрольне управління Адміністрації Президента України².

Цікавою вбачається думка О. Климюк, яка наголошує, що аналіз правових норм, які визначають повноваження Президента України, свідчить про конвергенцію установчої та контрольної його функцій. С. Г. Серьогіна з цього приводу зазначає, що кадрові повноваження Президента є могутнім важелем впливу на осіб, що ним призначаються, оскільки вони призводять до фактичної підлеглості таких осіб Главі держави. Президент має право вимагати беззаперечного виконання своїх вказівок і настанов під загрозою звільнення³.

Виходячи з нормативно-правової бази, слід відмітити, що у відповідності до ст. 106 Конституції України Президент України має такі кадрові повноваження:

¹ Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України : Указ Президента України від 29.03.2000 №549/2000. Урядовий кур'єр від 18.04.2000.

² Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. *Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні* : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

³ Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія. Харків : Ксілон, 2001. 278 с.

- вносить за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України в строк не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після одержання такої пропозиції;

- вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України;

- призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора;

- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України;

- призначає на посади та звільняє з посад половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

- вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

- призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань тощо.

Підводячи підсумки кадровим повноваженням Президента України, необхідно відмітити особливий статус осіб, що призначаються Президентом, адже вони охоплюють майже всю правоохоронну сферу, у тому числі сферу забезпечення публічної безпеки в Україні.

Досить розповсюдженим є здійснення «подвійного» контролю. Так, здійснення контролю за виконанням рішень, прийнятих Президентом за результатами робочих поїздок, покладено на Головне контрольне Управління Адміністрації Президента України та Головне управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами (п. 4 Указу Президента України № 1144/95 від 09.12.1995 р. «Питання підготовки та проведення робочих поїздок Президента України» із змінами, внесеними Указом № 70/99 від 27.01.1999 р.), а контроль за виконанням Указу Президента № 681/95 від 02.08.1995 р. «Питання підготовки закордонних візитів Президента України та реалізації досягнутих під час візитів домовленостей» здійснюють Головне контрольне

управління та Головне управління з питань зовнішньої політики Адміністрації Президента¹.

Не менш важливу роль у державному механізмі відіграє Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Воно є єдиним органом апарату глави держави, що створений за територіальним принципом з метою сприяння виконанню повноважень, покладених на главу держави в окремому регіоні України. Особлива увага, зокрема, на конституційно-правовому рівні, до функціонування вказаного представництва зумовлена особливостями Автономної Республіки Крим: специфічним місцем у системі адміністративно-територіального устрою України; наявністю власної системи органів публічної влади; необхідністю гнучкого науково обгрунтованого механізму вирішення економічних, соціально-культурних, екологічних, національно-етнічних проблем; потребою постійного та ретельного вивчення громадсько-політичного становища в регіоні з урахуванням і зовнішньополітичних чинників². Діяльність Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим спрямована на виконання Законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»³, «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», а також Указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» та «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», інших нормативно-правових актів, що стосуються проблемних аспектів забезпечення життєдіяльності населення

¹ Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. *Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні* : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

² Конституційне право України. Академічний курс: у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Т. 2. Київ : Юрид. думка, 2008. С. 638–639.

³ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii> (дата звернення 10.11.2017); Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 10.07.2018).

тимчасово окупованої території Кримського півострова¹. В умовах реалій сьогодення даний допоміжний орган не має змогу працювати на повну потужність, проте, особлива увага приділяється захисту прав і свобод людини і громадянина, а постійний моніторинг суспільних, економічних, політичних відносин надає можливість здійснити координацію діяльності щодо забезпечення загальних умов національної (у тому числі публічної) безпеки на території окремих регіонів держави.

Таким чином, з огляду на діяльність Президента України та його допоміжних органів у сфері забезпечення публічної безпеки, можна дійти наступних висновків:

1. З огляду на закріплений в Конституції України правовий статус Президента України слід звернути увагу на особливе місце Глави держави в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки, адже він не лише є Головнокомандувачем Збройних Сил України, але й очолює Раду національної безпеки й оборони, призначає керівників галузевих напрямів національної безпеки й оборони (Голову СБУ, Генерального прокурора України, Міністра оборони України тощо).

2. Незважаючи на докорінні зміни, які відбуваються в суспільних відносинах, що пов'язуються з політичними, економічними, культурними перетвореннями, нормативно-правове регулювання діяльності Президента України та його допоміжних органів тривалий час залишається незмінним, а отже, потребує свого нормативного доопрацювання та приведення у відповідність до реалій сьогодення.

¹ Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України від 12.08.2014 № 1636–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-18> (дата звернення 10.07.2018); Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 10.07.2018); Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення 10.07.2018); Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: <http://www.dus.gov.ua/content/predstavnistvo-prezidenta-ukraini-v-avtonomnij-respubliki-krim> (дата звернення 10.07.2018).

3. Повноваження Президента України у сфері забезпечення публічної безпеки направлені на створення належних умов для функціонування всієї системи національної безпеки і охоплюють питання правотворчої, організаційної та контрольної діяльності.

4. Що стосується нормотворчої функції Голови держави у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, то для неї характерними є: по-перше, при реалізації даної функції Президент України виступає одноособово, на відміну від ВРУ та КМУ, для яких характерним є принцип колегіальності; по-друге, дуалістичний характер нормотворчого процесу Гаранта проявляється в обов'язку щодо контролю за дотриманням вимог реалізації нормотворчих повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та у контролі щодо їх виконання іншими суб'єктами владних повноважень.

5. Аналіз особливостей діяльності допоміжних органів, що створені при Президенті України, дозволив дійти висновку про наявність певних недоліків, усунення яких дозволить вказаним органам максимально ефективно реалізовувати надані їм повноваження у напрямі розвитку та вдосконалення всієї правової системи держави в цілому та сфери публічної безпеки зокрема. Так, необхідним є нормативне врегулювання статусу допоміжного органу при Президентові України, визначення шляхів взаємодії та координації діяльності з іншими суб'єктами забезпечення публічної безпеки, визначення кола повноважень щодо нормативної, організаційної, контрольної діяльності як Президента, так і його Апарату.

Наступним органом державної влади, наділеним повноваженнями щодо забезпечення публічної безпеки, є Кабінет Міністрів України. Його діяльність спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та

обороздатності¹. Досліджуючи особливості діяльності Кабінету Міністрів України, слід зазначити, що його діяльність реалізується на основі принципу колегіальності, тобто всі рішення, що приймаються під час засідань, проходять попереднє обговорення та затвердження.

Кабінет Міністрів України в межах свої повноважень у сфері забезпечення національної безпеки та оборооздатності: здійснює заходи щодо охорони та захисту державного кордону України і території України, зміцнення національної безпеки України, розробляє та затверджує державні програми з цих питань; здійснює заходи щодо забезпечення боездатності Збройних Сил України, визначає у межах бюджетних асигнувань на оборону чисельність громадян України, які підлягають призову на строкову військову службу і навчальні збори; вживає заходів щодо забезпечення оборооздатності України, оснащення Збройних Сил України та інших утворених відповідно до закону військових формувань; забезпечує соціальні і правові гарантії військовослужбовцям, особам, звільненим з військової служби, та членам їхніх сімей; здійснює керівництво єдиною системою цивільного захисту України, мобілізаційною підготовкою національної економіки та переведенням її на режим роботи в умовах надзвичайного чи воєнного стану; вирішує питання забезпечення участі військовослужбовців України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у порядку, визначеному законом; визначає пріоритетні напрями розвитку оборонно-промислового комплексу². Таким чином, на законодавчому рівні закріплено обов'язок даного органу щодо вчинення активних дій у сфері забезпечення публічної безпеки як складової сфери національної безпеки.

Відповідно до ст. 117 Конституції України, Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Отже, реалізація повноважень Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення публічної безпеки відбувається крізь призму нормотворчого процесу.

Так, серед основних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення публічної безпеки України

¹ Про Кабінет міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.

² Там само.

можна виділити такі: «Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах» від 21.11.2018 р. № 975; «Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю» від 03.10.2018 р. № 800; «Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 1023–р; «Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» від 31.08.2016 р. № 892–р¹; «Про затвердження комплексного плану забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок 2018 року з футболу та інших пов'язаних із цим заходів» від 11.04.2018 р. № 260–р²; «Про затвердження Порядку проведення

¹ Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах : Постанова КМУ від 21.11.2018 № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2018); Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю : Постанова КМУ від 03.10.2018 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2018-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2018); Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 15.11.2017 № 1023–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1023-2017-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018); Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Розпорядження КМУ від 31.08.2016 № 892–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/892-2016-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018).

² Про затвердження комплексного плану забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок 2018 року з футболу та інших пов'язаних із цим заходів : Розпорядження КМУ від 11.04.2018 р. № 260–р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-kom>(дата звернення 10.11.2018).

додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 22.01.2014 р. № 12¹ та ін.

В рамках реалізації компетенції Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення публічної безпеки виняткове місце займають повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади².

З метою організації функціонування сфери публічної безпеки та формування суб'єктного складу забезпечення ефективності такого функціонування Кабінетом Міністрів України було прийнято низку нормативно-правових актів, а саме: «Про затвердження Положення про Міністерство оборони України» від 26.11.2014 р. № 671; «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 28.10.2015 р. № 878; «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 р. № 877; «Про утворення Координаційної ради з питань якості і безпеки життя людини» від 26.12.2011 р. № 1393³ тощо. Вказаними нормативно-правовими актами регламентується діяльність спеціальних суб'єктів забезпечення публічної безпеки, тобто тих суб'єктів, для яких

¹ Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян : Постанова КМУ від 22.01.2014 № 12. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/246992952> (дата звернення 10.11.2018).

² Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова КМУ від 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/671-2014-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018); Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018); Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018); Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова КМУ від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018); Про утворення Координаційної ради з питань якості і безпеки життя людини : Постанова КМУ від 26.12.2011 № 1393. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244863571> (дата звернення 10.10.2018).

забезпечення та підтримання безпеки в державі є одним з головних завдань. Так, вищезазначеними актами встановлюються права та обов'язки, повноваження, особливості функціонування та організаційної будови вказаних суб'єктів.

Процес інтеграції України до ЄС передбачає проведення реформування системи публічної адміністрації України, що включає: оптимізацію діяльності Кабінету Міністрів України шляхом розмежування його політичних і адміністративних функцій; перегляд статусу центральних органів виконавчої влади та їх кількісного складу, уточнення функцій центральних органів виконавчої влади; забезпечення «автономної» від Уряду діяльності Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Служби безпеки України; ліквідацію такого виду центрального органу виконавчої влади як державні комітети; переведення урядових органів у систему міністерств і зосередження їх діяльності на поточному адмініструванні; визначення регуляторних органів як окремої специфічної ланки системи державних адміністрацій з подальшою ліквідацією районних державних адміністрацій та зміною порядку призначення та звільнення глав адміністрацій; створення гнучкої та адекватної вимогам сьогодення системи територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади; делегування окремих функцій і повноважень виконавчої влади на місцях місцевому самоврядуванню тощо¹. Деякі з означених напрямів реформування, які стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, досі не реалізовані і вимагають свого адаптування до сучасних умов життя з метою забезпечення ефективного функціонування центральних органів виконавчої влади в Україні та приведення їх до європейських стандартів правоохоронної діяльності.

Визначивши основні засади діяльності, компетенцію та функції Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення публічної безпеки, слід наголосити на тому, що з метою оптимізації діяльності даного органу вищої влади необхідно здійснити низку заходів.

¹ Федоренко В. Л. Визначення поняття центрального органу виконавчої влади в Україні: нормопроєктні й державно-управлінські аспекти. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2 (10). С. 341–348. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Fedorenko.pdf (дата звернення 12.09.2018).

По-перше, уточнення потребують співвідношення норм статей 116 та 113 Основного Закону України. У п. 1 ст. 116 Конституції України зазначено: «Кабінет Міністрів України забезпечує виконання Конституції і Законів України, актів Президента України». Зміст цього формулювання викликає два запитання: по-перше, як співвідносяться поняття «забезпечує виконання», вжите у цій статті, та «керується», вжите у ч. 3 ст. 113 Основного Закону. Згідно із Великим тлумачним словником сучасної української мови, слово «забезпечувати» означає, зокрема, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти від небезпеки, а «керуватися» означає діяти, чинити згідно з чим-небудь, на підставі чогось, залежно від чогось¹. Таким чином, Уряд створює умови для здійснення Конституції, законів України та актів Президента України (забезпечує виконання), однак, при цьому діє (керується) згідно із тією ж Конституцією та Законами України, а також указами Президента України. Очевидно, що Уряд, керуючись актом, його сам і виконує та повинен забезпечити це виконання з боку суб'єктів, що знаходяться в його управлінні. Отже, перелік актів, виконання яких Уряд має забезпечити та якими має керуватися, співпадає. На суперечливості визначення переліку актів, якими керується та які виконує Уряд, наголошується і у науковій літературі². З урахуванням наведених змін покращиться етимологічне сприйняття категорії «забезпечення» на законодавчому рівні. У органів законодавчої діяльності сформується чітке уявлення про шляхи впровадження програм та стандартів забезпечення публічної безпеки як складової загальної національної безпеки.

По-друге, потребує перегляду зміст Регламенту Кабінету Міністрів, оскільки вказаний суб'єкт забезпечення публічної безпеки відповідно до вимог міжнародних стандартів повинен діяти,

¹ Совгіря О. Проблеми правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки* / Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ : ВПЦ «Київський ун-т», 2010. № 82. С. 14.

² Александрова Н. В., Коліушко І. Б. Розвиток публічного права в Україні. Київ : Конус-Ю, 2009. С. 198; Величко В. О. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання діяльності уряду. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер.: Право*. 2014. № 18. С. 60.

зосереджуючи свою увагу не лише на декламації певних норм, а й на розробленні конкретних шляхів їх реалізації, прогнозі можливих результатів, висуненні суттєвих вимог до прийняття політичних рішень. Дана процедура повинна проводитись спільними діями Уряду і представників інституцій Європейського Союзу, які мають виступати в якості консультативно-дорадчого органу.

По-третє, з метою формування дієвої державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки необхідно переглянути та усунути не властиві відомчим міністерствам повноваження, створити механізм відповідальності за відповідну сферу державної діяльності, приділити більшу увагу формуванню політики забезпечення системи сфери публічної безпеки.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що суб'єктам загальної компетенції у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, до яких ми включили Верховну Раду України, Президента України та Кабінет Міністрів України, притаманна низка характерних ознак, а саме: спільна мета діяльності, тобто формування державної політики у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні; вони є елементом системи забезпечення публічної безпеки; незважаючи на самостійність вказаних суб'єктів у прийнятті рішень, щодо них відбувається постійний громадський контроль та нагляд інших гілок влади.

До диференційованих ознак, які властиві вказаним суб'єктам, належать такі: розмежування сфери впливу щодо формування та реалізації державної політики з урахуванням поділу на гілки влади; самостійність у прийнятті рішень, незважаючи на постійний взаємозв'язок один з одним; компетенційна складова діяльності; наявність колегіального принципу прийняття рішень (крім Президента України) тощо.

2.2. Повноваження органів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки

Передумовами розвитку правової, демократичної, незалежної держави з розвиненим громадянським суспільством є усталений режим діяльності правоохоронної системи. Так, євроінтеграційний курс передбачає реформування всіх галузей та інституцій суспільства та приведення їх у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу. Не оминає процес реформування й правоохоронну сферу.

Відповідно до Указу Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 «Про затвердження Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», передбачено здійснення реформування правоохоронної системи за вектором національної безпеки України. Тобто реформування правоохоронної системи слід здійснювати у системі забезпечення національної безпеки України¹. Як раніше нами було відмічено в рамках даного дослідження, на законодавчому рівні сфера публічної безпеки безпосередньо віднесена до системи національної безпеки, а отже, є одним з пріоритетних напрямів реформування.

Незважаючи на комплекс заходів, що були здійснені з метою реформування правоохоронної системи та приведення її до норм та стандартів Європейського Співтовариства, починаючи з 2014 року до сьогодні, досі не досягнуто кінцевого позитивного результату, що унеможливорює повноцінне функціонування всієї системи правоохоронних органів.

Одним з недоліків, який частково намагаються вирішити, залишається термінологічна невизначеність у понятійному апараті, що використовується під час формування законодавчої бази у сфері забезпечення публічної безпеки. Одним з таких термінів є «правоохоронні органи».

Так, в Україні поняття «правоохоронні органи» набуло широкого вжитку після прийняття Конституції України. Норми Основного Закону передбачають, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України є прерогативою відповідних військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Так, у чинній Конституції України поняття «правоохоронні органи» вживається лише раз — у ч. 3 ст. 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на «відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом»².

¹ Про стратегію сталого розвитку Україна–2020 : Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8.

² Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141; Ковалів М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. № 1. С. 167

Аналізуючи Закони України та підзаконні нормативно-правові акти, які є чинними, ми зустрічаємо дещо розгалужені міркування з приводу системи правоохоронних органів та їх місця в правовому механізмі.

Відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронними органами визначено органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовчі або правоохоронні функції¹. Дещо вужчою система правоохоронних органів представлена в Наказі Держаної судової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України», а саме: «правоохоронні органи — органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, державної контрольно-ревізійної служби та державної податкової служби»² та Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами»: «правоохоронні органи — органи прокуратури, служби безпеки, Національної поліції, підрозділи податкової міліції ДФС, Національне антикорупційне бюро, інші утворені відповідно до законодавства органи, які здійснюють правоохоронні функції»³. Проте, на наш

¹ Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781–12> (дата звернення 18.07.2018).

² Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України : наказ Держаної судової адміністрації України від 29.07.2011 № 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0120750–11> (дата звернення 18.07.2018).

³ Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова КМУ від 20.04.2006 № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550–2006–%D0%BF> (дата звернення 20.07.2018).

погляд, репрезентовані системи значно звужені та не охоплюють всі органи, наділені правоохоронною функцією.

З огляду на таку законодавчу невизначеність, багато сучасних дослідників приділяють увагу встановленню сутності та системи правоохоронних органів. Зокрема, С. С. Шоптенко зазначає, що «правоохоронні органи в Україні діють відповідно до Конституції та законів України. Їх діяльність спрямована на виконання норм національного та міжнародного законодавства у сфері забезпечення законності та правопорядку, охорони прав, свобод та законних інтересів та фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави. Правоохоронна діяльність, що здійснюється цими органами, є багатогранною та включає багато напрямів. Саме комплексним характером правоохоронної діяльності й визначається система правоохоронних органів, яка включає ряд структур, що діють за різними напрямками, взаємодоповнюючи одна одну. Така система визначається потребами суспільства в забезпеченні законності та правопорядку в різних сферах, станом оперативної обстановки та рядом інших факторів. На відміну від судової системи, правоохоронні органи постійно зазнають певних змін, пов'язаних з їх завданнями, функціями, організаційною структурою, повноваженнями тощо. Такі зміни зумовлюються різноманітними суспільними процесами, виникненням необхідності забезпечення законності у певній сфері, зміною оперативної ситуації тощо»¹.

У своєму дисертаційному дослідженні П. І. Хамула звертає увагу на доцільність використання терміну «правоохоронні органи» у широкому та вузькому значенні, а саме: у широкому значенні під правоохоронними органами розуміються державні органи, уповноважені на здійснення контролю за дотриманням законодавства у певній визначеній галузі права, у вузькому — державні органи, спеціально створені для забезпечення законності та правопорядку, особливістю яких є наявність повноважень на застосування примусу для забезпечення виконання поставлених перед ними завдань². П. І. Хамула зазначає, що «інститут правоохоронних органів ставав предметом дослідження багатьох вчених. Водночас, у цих дослідженнях не акцентувалося на узагальненні наявних підходів та виробленні єдиного бачення

¹ Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 151.

² Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 238 с.

поняття правоохоронного органу та його головних ознак. Початком у пошуку відповіді на поставлене питання, безумовно, має бути розуміння правоохоронної форми виконання функцій держави як сукупності дій, спрямованих на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань. Водночас, визначення правоохоронних органів як органів, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави, залишає занадто широкий простір для інтерпретації»¹. Варто погодитись з автором з приводу визначення правоохоронних органів крізь призму правоохоронної функції, адже в рамках нашого дослідження саме правоохоронна функція є визначальною для системи забезпечення публічної безпеки та надає в повному обсязі можливість застосовувати наявні заходи з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для розвитку суспільства та публічної безпеки.

На думку Ю. С. Шемшученка, правоохоронні органи — це органи, які наділені державою компетенцією щодо охорони громадських відносин, урегульованих правом. Автори підручника «Суд, правоохоронні та правозахисні органи України» під правоохоронним органом розуміють державну установу (або державну юридичну особу), яка діє в системі органів влади й виконує на основі закону державні функції (владні, організаційно-розпорядчі, контрольно-перевірочні тощо) в різних сферах внутрішньої та зовнішньої діяльності Української держави².

Таким чином, різноманітність поглядів на правову природу «правоохоронних органів» потребує уточнення з урахуванням специфічної сфери — забезпечення публічної безпеки.

На наш погляд, для розкриття теми нашого дослідження правоохоронні органи, що є суб'єктами забезпечення публічної безпеки в Україні, необхідно визначити як державні органи, для яких

¹ Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 238 с.; Ковалів М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. № 1. С. 168.

² Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / відп. ред. В. Маляренко. Київ : Юрінкомінтер, 2004. 376 с.; Зайченко В. В., Лаптева А. В. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. *Наукові праці Кіровоградського нац. техн. ун-ту. Економічні науки*. 2013. Вип. 23. С. 422.

виконання функцій у сфері забезпечення публічної безпеки є прямо передбаченим завданням на законодавчому рівні.

З огляду на таке визначення, цікавою, на наш погляд, є класифікація правоохоронних органів, запропонована О. М. Музичуком. Так, він пропонує правоохоронні органи об'єднати у дві групи: 1) опосередковано охоронні, серед яких: органи внутрішніх справ, органи прокуратури, Служби безпеки України, Державної митної служби України, Держаної податкової служби України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Служба зовнішньої розвідки України, Розвідувальний орган міністерства оборони України, Державна кримінально-виконавча служба України, органи державного пожежного нагляду; 2) безпосередньо охоронні, до яких варто віднести відповідні підрозділи вищенаведених опосередкованих правоохоронних підрозділів, які спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед від злочинних посягань¹. Нам імпонує така репрезентація правоохоронних органів, проте, слід зауважити, що в умовах постійних змін, що відбуваються зараз в Україні, більшість з перелічених органів були реорганізовані, подальший їх розгляд повинен відбуватись з урахуванням проведених змін.

Розмежування компетенції правоохоронних органів в залежності від сфери впливу певною мірою впливає на структуру самого правоохоронного органу, визначаючи конкретні органи та підрозділи, з усталеними повноваженнями, що здійснюють активні дії у сфері забезпечення публічної безпеки.

Таким чином, правоохоронні органи, що діють у сфері забезпечення публічної безпеки, є органами державної влади, створеними з метою забезпечення реалізації правоохоронної функції держави з правом застосування процесуальних норм національного законодавства, що наділяє їх привілеєм у використанні превентивних та примусових заходів впливу.

¹ Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. С. 152; Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

З наведеного вище можемо зробити висновок, що правоохоронним органам, які реалізують свої повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки, притаманна низка ознак, а саме:

1. Вони є держаними органами, повноваження яких у сфері забезпечення публічної безпеки прямо передбачені нормами національного законодавства.

2. Правоохоронні органи, реалізуючи надані їм повноваження, що передбачені відповідними нормативно-правовими актами, повинні керуватися принципом законності та верховенства права. Порушення встановлених норм призводить до притягнення порушників до дисциплінарної, адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності.

3. Правоохоронні органи, здійснюючи свою компетенцію у сфері забезпечення публічної безпеки, наділені повноваженнями щодо застосування низки попереджувальних та примусових заходів, спрямованих на недопущення, припинення або подолання наслідків негативного впливу на адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки. Законні вимоги посадових осіб державних органів, що наділені відповідними повноваженнями, є обов'язковими для виконання.

В рамках даного підрозділу вважаємо за доцільне розглянути особливості діяльності Національної поліції України як основного правоохоронного органу, що створений з метою забезпечення публічної безпеки. Суспільні відносини, спрямовані на забезпечення публічної безпеки, виникають у зв'язку з активізацією джерел підвищеної небезпеки, стихійними лихами, порушенням публічного порядку, в результаті яких виникає загроза життю і здоров'ю людей. Сфера діяльності органів Національної поліції характеризується можливістю протидії реальним загрозам публічній безпеці, зважаючи на специфіку їх діяльності.

Деякі проблемні питання забезпечення публічної безпеки та порядку підрозділами органів Національної поліції були предметом досліджень таких учених як О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Є. О. Безсмертний, І. П. Голосніченко, Д. П. Калянов, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, Б. Г. Литвак, В. М. Плішкін, Л. Л. Попов, В. В. Сокурєнко, О. Н. Ярмиш та ін. Однак, беручи до уваги складність досліджуваної проблеми, вона ще залишається дуже актуальною.

Визначаючи особливу роль органів та підрозділів Національної поліції України у системі забезпечення публічної безпеки, слід наголосити на доцільності віднесення цих органів до

спеціальних суб'єктів забезпечення публічної безпеки, тобто тих суб'єктів, що наділені безпосередніми повноваженнями у сфері публічної безпеки.

Розглядаючи дане питання, треба звернути увагу на етимологію понять «компетенція» та «повноваження».

У тлумачному словнику С. І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чийхось повноважень, прав»¹. В енциклопедичних джерелах компетенція розглядається як: коло повноважень, наданих законом, статутом або іншим актом конкретному органу або посадовій особі; знання і досвід у певній галузі²; коло повноважень якого-небудь органа, посадової особи; коло питань, в яких конкретна особа має знання, досвід³; коло питань, явищ, в яких дана особа авторитетна, має досвід, знання; коло повноважень, галузь належних для виконання ким-небудь питань, явищ⁴; добра обізнаність із чим-небудь; коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи⁵.

В юридичній енциклопедії поняття «повноваження» трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Повноваження професор Б. М. Лазарєв визначає як комплекс конкретних прав і обов'язків, які

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва : Русский язык, 1990. С. 289; Козленко В. Г. Класифікація прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція*. 2015. Вип. 18 (1). С. 139.

² Родигіна І. В. Компетентнісно орієнтований підхід до навчання. Харків : Вид. група «Основа», 2005. С. 61.

³ Новейший энциклопедический словарь. Москва : АСТ; Астрель; ООО «Транзиткнига», 2004. С. 595.

⁴ Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка / под ред. Н. Ф. Татьянченко. М. : Альта-Пресс, 2005. С. 358.

⁵ Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. / укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпучко. Т. 1: А–К. Київ : АКОНІТ, 2006. С. 874; Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. Вища освіта України. 2008. № 3. С. 23; Козленко В. Г. Класифікація прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція*. 2015. Вип. 18(1). С. 139.

надаються для реалізації покладених на орган функцій¹. Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження і автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс»². Такої ж думки дотримується Є. Кулакова, яка вважає, що «владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю відносно виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень»³.

Таким чином, термін «компетенція» більш широкий та охоплює в собі визначення повноважень.

На нашу думку, в рамках даного дослідження слід приділити більше уваги саме повноваженням органів Національної поліції, адже вузький розгляд даного питання дозволить розкрити обрану нами тему більш ефективно.

Розглянемо, які ж сили мають в своєму розпорядженні органи Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки та порядку. В нормативно-правових актах сили органів та підрозділів Національної поліції, що залучаються до забезпечення публічного порядку, поділяються на основні, додаткові, сили, які залучаються за рахунок органів і підрозділів з інших регіонів⁴. Наведена класифікація сил вимагає конкретизації. В даному випадку слід використати поділ повноважень органів Національної поліції України з урахуванням їх функцій у сфері забезпечення публічної

¹ Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1971. С. 102.

² Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юридична думка, 2004–2005. Т. 1: Загальна частина. 2004. С. 265.

³ Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2006. № 3. С. 12; Голосніченко І. П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf (дата звернення 11.07.2018).

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС від 10.12.2015 № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16> (дата звернення 18.07.2018).

безпеки, тобто чи є вона для них головною (основною) або додатковою¹.

Повноваження органів Національної поліції реалізуються в межах норм, встановлених національним законодавством. Згідно із Законом України «Про Національну поліцію»², Положенням про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України³, Положенням про патрульну службу МВС⁴, повноваження сил органів Національної поліції можна розділити на три групи: 1) повноваження, що сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків; 2) повноваження, що сприяють опосередкованому виконанню службових прав; 3) повноваження, що створюють умови для реалізації працівниками поліції своїх прав і свобод⁵.

До першої групи повноважень працівників органів Національної поліції слід віднести: а) ознайомлення з документами, що визначають їх права і обов'язки відповідно до посад в органах внутрішніх справ, критерії оцінки якості роботи і умови просування по службі, а також організаційно-технічні умови, необхідні для виконання ним посадових обов'язків; б) ознайомлення зі всіма матеріалами своєї особистої справи, відгуками про свою діяльність та іншими документами до внесення їх в особову справу, залучення до особової справи своїх пояснень; в) проведення на вимогу

¹ Панова О. О. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку і безпеки. *Науковий вісник академії муніципального управління. Сер.: Право*. 2015. Вип. 1. С. 184; Панова О. О. Функції органів внутрішніх справ по забезпеченню громадської безпеки при надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2015. Вип. 3. Ч. 2. С. 112–119.

² Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580–19> (дата звернення 18.07.2018).

³ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України: наказ МВС України від 16.06.2014 № 567. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0729–14> (дата звернення 18.07.2018).

⁴ Про затвердження Положення про патрульну службу МВС: наказ МВС України від 02.07.2015 № 796. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777–15> (дата звернення 18.07.2018).

⁵ Панова О. О. Вказана праця. С. 185.

посадової особи розслідування для спростування відомостей, що порочать її честь і гідність; г) право на звернення співробітника органів Національної поліції до суду для вирішення суперечок, пов'язаних з державною службою, у тому числі з питань атестації, перевodu на службу в іншу місцевість, її проходження, дисциплінарної відповідальності, звільнення зі служби органів Національної поліції¹.

Слід відмітити, що до другої групи повноважень працівника органів Національної поліції відносяться: а) отримання в установленому порядку інформації і матеріалів, необхідних для виконання посадових обов'язків. Наприклад, це може бути оперативна інформація, технічна або правова інформація та ін.; в) ухвалення рішень і участь в їх підготовці відповідно до посадових обов'язків; г) перепідготовка (перекваліфікація) і підвищення кваліфікації за рахунок відповідного бюджету; г) внесення пропозицій по вдосконаленню організації роботи органів Національної поліції².

І, нарешті, останню — третю групу повноважень працівника органів Національної поліції складають: а) можливість висувати свою кандидатуру на вищі посади; б) право на просування по службі; в) право захищати свої права відповідно до норм, визначених в Конституції України, законах та підзаконних актах; г) право на гідне пенсійне забезпечення, що враховує особливості в змінах, що стосується підвищення посадових окладів, вислуги років та окладів за звання; г) право на гідне грошове забезпечення, яке б враховувало надбавки, а також премії за результатами роботи.

Розглянемо більш детально повноваження органів та підрозділів Національної поліції в залежності від їх структурної приналежності та компетенції. Так, Закон України «Про Національну поліцію» у ст. 13 визначає, що у складі поліції функціонують: 1) кримінальна поліція; 2) патрульна поліція;

¹ Панова О. О. Вказана праця. С. 186.

² Панова О. О. Вказана праця; Панова О. О. Особливості використання сил підрозділів кінологічної служби при забезпеченні публічного порядку і безпеки за особливих умов. *Шляхи покращення професійного рівня працівників кінологічних служб* : тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 14 груд. 2018 р.). Харків, 2018. С. 39–41.

3) органи досудового розслідування; 4) поліція охорони; 5) спеціальна поліція; 6) поліція особливого призначення¹.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію України», діяльність кримінальної поліції спрямована на подолання організованої злочинності у всіх її проявах. Так, до її складу входять:

- 1) Департамент карного розшуку (та його обласні управління);
- 2) Департамент стратегічних розслідувань;
- 3) Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми (та його обласні управління);
- 4) Департамент захисту економіки (та його обласні управління);
- 5) Департамент кіберполіції (та його міжрегіональні територіальні органи);
- 6) Департамент протидії наркозлочинності (та його міжрегіональні територіальні органи).
- 7) Департамент оперативної служби;
- 8) Департамент оперативно-технічних заходів;
- 9) Департамент забезпечення діяльності, пов'язаної з небезпечними матеріалами;
- 10) Управління кримінального аналізу².

Діяльність кримінальної поліції спрямована на запобігання, припинення, розкриття тяжких злочинів, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Правову основу її діяльності становлять правові акти, що регулюють правовідносини у сфері забезпечення публічної безпеки, дають підстави для застосування правових норм до визначеного в цих правових актах кола осіб. Такими правовими актами є Закони України (від 02.07.2015 р. № 580–VIII «Про Національну поліцію», від 30.06.1993 р. № 3353–XII «Про дорожній рух», від 01.12.1994 р. № 264/94–ВР «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», від 23.12.1993 р. № 3781–XII «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», від 23.12.1993 р. № 3782–XII «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», від 15.02.1995 р. № 62/95–ВР «Про заходи протидії незаконному обігу

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення 11.10.2018).

² Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/> (дата звернення 11.10.2018).

наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» та ін.)¹, постанови Верховної Ради України (зокрема, від 26.01.1993 р. № 2931-ХІІ «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю»² та ін.), укази й розпорядження Президента України (зокрема, Указ від 16 червня 2015 року № 341/2015 «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні»³), а також постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України (зокрема, постанова КМУ від 10.10.2001 р. № 1306 «Про правила дорожнього руху»⁴, постанова КМУ від 16.09.2015 р. № 730 «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів

¹ Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41; Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353–ХІІ. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (дата звернення 11.10.2018); Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94–ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.10.2018); Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781–ХІІ. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення 11.10.2018); Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782–ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3782-12> (дата звернення 11.10.2018); Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 № 62/95–ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/62/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.10.2018).

² Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова ВРУ від 26.01.1993 № 2931–ХІІ. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2931-12> (дата звернення 11.10.2018).

³ Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні : Указ Президента України від 16 червня 2015 року № 341/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/3412015-19136> (дата звернення 11.10.2018).

⁴ Про правила дорожнього руху : Постанова КМУ від 10.10.2001 № 1306. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення 11.10.2018).

Міністерства внутрішніх справ України»¹) та інші нормативно-правові акти України.

Повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності в органах Національної поліції України мають підрозділи карного розшуку, кримінальної розвідки, підрозділи боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми, підрозділи оперативної служби, підрозділи оперативно-технічних заходів.

Розглядаючи основні підрозділи органів Національної поліції по забезпеченню публічного порядку і безпеки, перш за все слід звернути увагу на підрозділи патрульної поліції, оскільки вони є ядром всіх сил, що використовуються під час забезпечення правопорядку. Формування підрозділів патрульної поліції викликане необхідністю вирішення взаємообумовлених завдань: по-перше, збільшення щільності нарядів поліції; по-друге, підвищення ефективності і якості роботи патрульних нарядів; по-третє, підвищення рівня довіри населення до працівників Національної поліції за рахунок зростання авторитету діяльності поліції².

Важливу роль у виконанні завдань з підтримання публічного порядку повинна відігравати патрульна поліція, її працівники перебувають у максимально тісних повсякденних контактах із населенням³. Патрульні виконують різні поліцейські функції: усувають порушення публічного порядку, припиняють злочини, здійснюють профілактичні заходи, регулюють і контролюють дорожній рух, беруть участь у розшуку злочинців, збирають

¹ Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 16.09.2015 № 730. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>.

² Панова О. А. Основные обязанности, права и ответственность нарядов полиции во время обеспечения публичной безопасности и порядка. *Legea si viata*. 2017. Nr. 3/2 (303). P. 102–105; Панова О. О. Специфика використання адміністративно-правових методів під час забезпечення публічної безпеки та порядку підрозділами Національної поліції. Участь правоохоронних органів та військових формувань України у забезпеченні громадської безпеки : матер. III Всеукраїнської науково-практичної конференції (Україна, м. Харків, 29 листопада 2018 року). Харків, Нац. акад. Нац. гвардії України, 2018. С. 7–8.

³ Панова О. О. Щодо компетенції патрульної поліції в механізмі забезпечення громадської безпеки. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матер. Міжнародної наук.-практ. конф. Харків : ХНУВС, 2015. С. 212–213.

інформацію, необхідну для інших галузевих служб, надають допомогу громадянам в екстремальних ситуаціях, не пов'язаних із правопорушеннями¹. Так, їх повноваження та завдання прямо передбачені наказом МВС від 02.07.2015 р. № 796 «Про затвердження Положення про патрульну службу МВС»².

Патрульна поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює:

1) цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснює регулювання дорожнього руху;

2) перше реагування на повідомлення про правопорушення, надання невідкладної допомоги; своєчасне реагування на повідомлення про вчинення правопорушень, а також з метою надання допомоги громадянам. Надає невідкладну допомогу потерпілим від нещасних випадків, правопорушень, аварій, пожеж та інших надзвичайних ситуацій до прибуття на місце компетентних служб;

3) самостійне виявлення правопорушень: під час патрулювання та в інших випадках, передбачених законодавством, звертає увагу на правопорушення з метою їх запобігання, припинення, документування і притягнення до відповідальності;

4) припинення правопорушень;

5) затримання правопорушників та доставлення їх до підрозділів органів внутрішніх справ;

6) охорону місця події;

7) співпрацю з іншими структурними підрозділами органів внутрішніх справ;

¹ Кобзар О. Ф. Підрозділи поліції як суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. 2015. Вип. 3–2. Т. 2. С. 100.

² Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказом МВС від 02.07.2015 № 796. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15> (дата звернення 15.04.2018); Пам'ятка працівника патрульної поліції (інформаційно-довідкові матер. з адміністративно-правових питань) / авт. кол.: Гусаров С. М., Головка О. М., Безпалова О. І, Панова О. О., Резанов С. А., Джафарова О. В., Шатрава С. О., Іванцов В. О., Завальний М. В. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2015. С. 27.

- 8) спілкування і співпрацю із суспільством;
- 9) виконання інших повноважень, передбачених нормативно-правовими актами МВС.

Поряд із діяльністю патрульної поліції, сфера забезпечення публічної безпеки є пріоритетною для Департаменту превентивної діяльності і її підрозділів на містах.

Так, відповідно до розділу IV п. 11 «Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України», йому фактично надано право уживати заходів з подолання прогалин у сфері забезпечення публічної безпеки, зокрема, передбачено його право інформувати керівництво Національної поліції про необхідність ужиття заходів для внесення змін до законодавчих, нормативно-правових актів та інших документів, визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування¹.

Серед підрозділів превентивної діяльності слід звернути увагу на підрозділи дільничних офіцерів поліції (далі — ДОП) та підрозділи ювенальної превенції, діяльність яких безпосередньо пов'язана із забезпеченням публічної безпеки.

Так, основним нормативно-правовим актом, на який спираються дільничні офіцери поліції при виконанні своїх безпосередніх обов'язків, є наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції»². Основними напрямками діяльності ДОП є: ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; вжиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснення приводу у виконавчому провадженні; здійснення профілактичної роботи, спрямованої на запобігання вчиненню кримінальних та інших

¹ Положення про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України : наказ НПУ від 27.11.2015 № 123. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua>. (дата звернення 16.10.2017).

² Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : наказ МВС України від 28.07.2017 № 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17> (дата звернення 11.07.2018).

правопорушень; виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення тощо.

Провідна роль дільничних офіцерів поліції у практичному вирішенні покладених на поліцію завдань також обумовлена тим, що вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій поліції і постійно здійснюють безпосередній зв'язок з громадянами з усіх питань забезпечення публічного порядку. Отже, від ефективності їх роботи безпосередньо залежить захист прав і свобод громадян від протиправних посягань.

Дільничний офіцер поліції забезпечує безпеку громадян і публічну безпеку на території закріпленої за ним адміністративної дільниці, вживає заходів щодо своєчасного попередження та розкриття злочинів, сприяє діяльності патрульних нарядів поліції і громадських формувань з охорони публічного порядку, регулярно здійснює з ними спільне патрулювання. В цілому від роботи дільничного офіцера поліції, від ефективності його діяльності залежить реалізація принципу взаємодії поліції з громадськістю на засадах партнерства.

Щодо підрозділів ювенальної превенції, то вони були створені на базі колишньої кримінальної міліції у справах дітей. В умовах сьогодення нормативною базою їх діяльності служать: Закон України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24.01.1995 р. № 20¹, наказ МВС України «Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України» від 19.12.2017 р. № 1044² та ін. До компетенції даного підрозділу віднесені: профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного

¹ Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80/paran7#n7> (дата звернення 16.10.2018).

² Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18> (дата звернення 12.11.2018).

обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень, та проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи при отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорстокому поводженню з дітьми; вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти, та інші повноваження, які дозволяють належним чином реалізовувати покладені на них завдання у сфері публічного порядку і безпеки.

Таким чином, підрозділи ювенальної превенції здійснюють безпосередню профілактичну роботу та забезпечення реалізації норм Глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосуються неповнолітніх.

Характеризуючи підрозділи ювенальної превенції, ми підтримуємо цілком слушну думку О. М. Дручек, яка зазначає, що «реформування підрозділів ювенальної превенції у структури Національної поліції України не можна вважати завершеним, проте, наразі є можливою констатація позитивних і негативних тенденцій адміністративно-правового регулювання зазначеного процесу. До позитивних тенденцій слід віднести: врахування при визначенні статусу та завдань підрозділів ювенальної превенції вимог міжнародних документів у галузі прав дитини та стандартів поліцейської діяльності; переформатування характеру роботи зазначених підрозділів у плані перенесення акцентів з переважання адміністративної та каральної складової на превентивну; розробка первинних нормативних засад організації і діяльності підрозділів ювенальної превенції. Негативними тенденціями, зокрема, є: відсутність чітко визначеного адміністративно-правового статусу підрозділів ювенальної превенції; віднесення виконання програм «Шкільний поліцейський» до компетенції патрульної поліції, що не корелюється із призначенням даного підрозділу та професійно-кваліфікаційними вимогами до його співробітників; неврегульованість механізму взаємодії та відсутність норм, що закріплювали б повноваження працівників підрозділів карного

розшуку та ювенальної превенції у разі створення групи з розшуку безвісти зниклих дітей¹.

Отже, розгляд особливостей діяльності патрульної поліції та підрозділів превентивної діяльності потребує низки законодавчих уточнень.

По-перше, з метою забезпечення ефективної превентивної діяльності та з урахуванням специфіки діяльності патрульної поліції вважаємо необхідним об'єднати ці два структурних елементи в єдиний орган — «поліцію превенції», яка б охопила суміжні повноваження та дозволила максимально результативно адаптувати національне законодавство до стандартів Європейського Співтовариства.

По-друге, необхідно внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію», передбачивши в структурі поліції підрозділи ювенальної поліції та дільничних офіцерів поліції.

Наступним структурним підрозділом Національної поліції України є органи досудового розслідування.

Безпосередньою правовою базою діяльності вказаних підрозділів є : наказ МВС від 06.07.2017 р. № 570, який затверджує Положення про органи досудового розслідування Національної поліції України та Інструкцію з організації діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України²; наказ МВС «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні»³.

Органи досудового розслідування Національної поліції мають чітко окреслені межі своєї компетенції та предмети відання. Так, в

¹ Дручек О. М. Ювенальна превенція в системі Національної поліції України: проблеми реформування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 2. С. 66.

² Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ МВС від 06.07.2017 № 570. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17> (дата звернення 12.07.2018).

³ Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ МВС від 07.07.2017 № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17/paran14> (дата звернення 11.10.2018).

ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» та статтях Кримінального процесуального кодексу України (КПК) чітко зазначений перелік повноважень та компетенцій поліції, зокрема, органів досудового розслідування. Зокрема, п. 17 ч. 1 ст. 3 КПК службовою особою органів досудового розслідування є слідчий, який в межах своєї компетенції, зазначеної у КПК, уповноважений здійснювати досудове розслідування кримінальних порушень. За ст. 41 КПК України, поліцейські оперативних підрозділів Національної поліції під час проведення досудового розслідування можуть користуватися повноваженнями слідчого за умови письмового доручення слідчого¹. Враховуючи те, що норма щодо забезпечення публічної безпеки є загальною для всіх органів і підрозділів Національної поліції України, не є виключенням і органи досудового розслідування, адже вони забезпечують публічну безпеку шляхом попередження злочинності та притягнення винних осіб до відповідальності.

Щодо поліції охорони, то слід зауважити, що вона є єдиною в Україні охоронною структурою, працівники якої мають визначені законом права та повноваження на озброєну охорону та застосування владних функцій щодо правопорушників. Підтримання публічної безпеки та порядку даними органам здійснюється опосередковано та регулюється такими нормативно-правовими актами як : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616–VI «Про охоронну діяльність»², Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 937 «Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності»³, наказ Національної поліції України від 06.11.2015 р. № 43 «Про затвердження Положення про Департамент поліції охорони»; постанова КМУ «Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів

¹ Музичук О. М., Нікуліна А. Г. Компетенція органів досудового розслідування Національної поліції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 261. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_41.pdf (дата звернення 18.07.2018).

² Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616–VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (дата звернення 11.10.2018).

³ Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248634004> (дата звернення 11.07.2018).

Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 13.10.2015 р. № 834¹ та ін.

Послуги, що надаються поліцією охорони, передбачають взаємодію з громадянами з приводу надання консультативно-дорадчої допомоги щодо вибору систем безпеки, монтажу і сервісного обслуговування технічних засобів безпеки та пожежної сигналізації, централізованого спостереження за станом охоронно-пожежної сигналізації, повідомлення клієнта про спрацювання систем сигналізації, мобільного озброєного реагування нарядів поліції на спрацювання сигналізації.

Наказ МВС від 07.07.2017 р. № 577 «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів» при розкритті функціональних повноважень органів і підрозділів поліції використовує термін «заходи охорони», під яким розуміють: «застосування нарядами поліції охорони комплексу організаційних, практичних та інших заходів безпеки з метою попередження, виявлення та припинення протиправних посягань відносно об'єктів охорони, кримінальних і адміністративних правопорушень, порушень публічної безпеки і порядку», та термін «об'єкт охорони», який зазначається як місце дислокації об'єкта охорони фізичні особи, особливо важливі об'єкти, визначені нормативно-правовими актами, інші об'єкти (будівлі, споруди, прилеглі до них території та акваторії), трубопроводи, транспортні засоби, валютні цінності, цінні папери, інше рухоме і нерухоме майно фізичних осіб та суб'єктів різних форм власності, квартири, публічна безпека і порядок на окремо визначених територіях, будівлях, спорудах, щодо яких нарядами поліції охорони здійснюються заходи охорони та інші, не заборонені законодавством України, превентивні дії»². Таким чином, законодавством встановлено можливість використання поліцією охорони комплексу активних дій при забезпеченні публічної безпеки та прямо визнано

¹ Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМУ від 13.10.2015 № 83. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-%D0%BF> (дата звернення 20.09.2018).

² Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : наказ МВС від 07.07.2017 № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z0989-17> (дата звернення 18.10.2018).

публічну безпеку як об'єкт їх діяльності. Цікавим видається й той факт, що з метою саме забезпечення публічної безпеки в структурі поліції охорони утворюються наряди охорони об'єктів і публічної безпеки.

Основними завданнями нарядів під час забезпечення публічної безпеки і порядку є: 1) сприяння у межах повноважень представникам органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування у здійсненні ними законної діяльності; 2) взаємодія з Головними управліннями Національної поліції, управліннями і відділами поліції охорони Департаменту патрульної поліції з питань попередження правопорушень на території населеного пункту, охорони державних символів, символів територіальної громади та пам'яток культури; 3) участь в проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; 4) сприяння забезпеченню відповідно до законодавства України режиму воєнного або надзвичайного стану в разі їх оголошення на всій території України або в окремих місцевостях¹.

Отже, поліція охорони забезпечує публічну безпеку на визначеній місцевості (об'єкті), що на фоні загальнодержавного завдання Національної поліції щодо забезпечення публічної безпеки виглядає як мікрорівень.

Потреба у створенні спеціальних підрозділів поліції викликана необхідністю забезпечення публічної безпеки в період певних кризових ситуацій або ж за умов застосування спеціальних знань, умінь та навичок, пов'язаних з використанням вогнепальної зброї, спеціальних засобів, тактико-спеціальної підготовки тощо. Компетенція та особливості функціонального використання останніх відображено відповідним чином у законодавстві всіх країн сучасної Європи².

Наприклад у Французькій республіці підрозділи спеціальної поліції Національної поліції представлені основним штурмовим підрозділом — RAID (recherche — пошук, assistance — сприяння, intervention — втручання, dissuasion — переконання), групами

¹ Там само.

² Голенко Н. М. Спеціальні підрозділи поліції в країнах Європи. Національна поліція *Донецчини: проблеми становлення та стратегія розвитку* — 2016: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 21 жовтня 2016 р.) / ДВНЗ «ПДТУ», Головне упр. Нац. поліції в Донецькій області, Донецький юридичний ін-т. Маріуполь, 2016. С. 41.

швидкого реагування національної поліції — GIPN (Groupe d'Intervention de la Police National — група втручання національної поліції). Функціональним призначенням RAID є здійснення боротьби з тероризмом та організованою злочинністю на всій території республіки, а саме: забезпечення охорони перших осіб держави, а також особистої охорони послів Франції в інших країнах, супроводження на міжнародних авіалініях рейсів з високою вірогідністю терористичної загрози, силове розв'язання кризових ситуацій, проведення антитерористичних операцій, участь у розробці та застосуванні нових спеціальних засобів. До складу RAID входять парашутно-десантний, кінологічний, вибухово-технічний, снайперський та штурмовий підрозділи. GIPN є регіональними підрозділами, що перебувають в оперативному підпорядкуванні RAID і покликані реагувати на випадки смертельної небезпеки чи жорсткого насильства, взяття заручників, повстань в установах виконання покарань, затримання особливо небезпечних злочинців. Усього таких груп у Франції дев'ять, сім з яких знаходяться в межах материкової території Франції (провінції Лілль, Страсбург, Ліон, Ніцца, Марсель, Бордо), а дві — у заморських департаментах країни (Нова Каледонія, Реюньон)¹.

Що ж до діяльності спеціальної поліції в Україні, то на відміну від поліції особливого призначення, нормативно-правової бази її діяльності не існує, що створює двозначність у розумінні повноважень даного органу. Проте, з урахуванням проведення операції Об'єднаних сил на Сході України та відповідної специфіки самої системи забезпечення публічної безпеки, діяльність спеціальної поліції стає важливою та актуальною.

Поліція особливого призначення — підрозділ Національної поліції, створений для вирішення надзвичайних ситуацій, рівень яких є настільки високим і складним, що може перевищити можливості сил оперативного реагування чи оперативно-розшукових підрозділів.

Нормативно-правовою базою для діяльності поліції особливого призначення є Конституція України, Кримінальний

¹ La Gendarmerie aujourd'hui. Edition Atlas. Paris, 2003; Голенко Н. М. Спеціальні підрозділи поліції в країнах Європи. *Національна поліція Донецчини: проблеми становлення та стратегія розвитку — 2016: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Маріуполь, 21 жовтня 2016 р.)* / ДВНЗ «ПДТУ», Головне упр. Нац. поліції в Донецькій області, Донецький юридичний ін-т. Маріуполь, 2016. С. 41–42.

кодекс України та Кримінальний процесуальний кодекс України, Закони України «Про Національну поліцію», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про боротьбу з тероризмом», накази МВС від 04.12.2017 р. № 987 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення»¹ та від 26.11.2018 р. № 958 «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії»»² тощо.

Відповідно до своїх функціональних повноважень, підрозділи поліції особливого призначення виконують такі завдання: запобігання, виявлення та припинення адміністративних і кримінальних правопорушень; забезпечення публічної безпеки і порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів; забезпечення безпеки взятих під захист осіб, членів їх сімей, охорона адміністративних, державних будівель та інших об'єктів на підставах та в порядку, визначених законодавством України; участь в антитерористичних операціях, що проводяться відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»³.

У відповідності до національного законодавства, при реалізації своїх завдань підрозділи поліції особливого призначення («КОРД») реалізують такі функції: 1) здійснення заходів у сфері протидії злочинності, які пов'язані з підвищеною загрозою для життя і здоров'я поліцейських, високою ймовірністю збройного опору та передбачають, що поліцейські повинні мати високий рівень фізичної підготовленості, професійної майстерності та вміння впевнено діяти в екстремальних умовах; 2) планування, підготовка та проведення спеціальних поліцейських операцій, спрямованих на: затримання осіб, які чинять збройний опір, озброєних осіб, які погрожують

¹ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС від 04.12.2017 № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17?lang=en> (дата звернення 18.10.2018).

² Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : наказ МВС від 26.11.2018 № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18> (дата звернення 18.12.2018).

³ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС від 04.12.2017 № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17?lang=en> (дата звернення 18.10.2018).

застосуванням зброї та/або інших предметів чи застосовують її (їх), інших осіб, протиправні дії яких загрожують життю і здоров'ю людей та/або поліцейського; звільнення заручників; 3) затримання членів злочинних організацій та озброєних банд; 4) забезпечення в межах компетенції проведення уповноваженими органами (підрозділами) оперативно-розшукових заходів та слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях, які здійснюються щодо тяжкого або особливо тяжкого злочину, за наявності достатніх підстав вважати, що проведенню цих заходів (дій) буде чинитися збройний опір; 5) участь в антитерористичних операціях, що проводяться відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом»; 6) участь відповідно до законодавства та в межах компетенції у здійсненні завдань і заходів із підготовки та ведення територіальної оборони України та/або підтримання правового режиму воєнного стану в Україні чи в окремих її регіонах¹.

Таким чином, поліція особливого призначення займає особливе місце в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки, адже аналіз її завдань та функцій дозволяє стверджувати про виокремлення функції забезпечення загальної національної безпеки та її системоутворюючого елементу — публічної безпеки, акумуляцію повноважень щодо запобігання терористичним актам та випадкам торгівлі людьми.

Отже, проведений аналіз повноважень структурних підрозділів Національної поліції України у сфері забезпечення публічної безпеки дозволив дійти певних висновків:

1. Роль органів та підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки України визначається шляхом виокремлення повноважень, принципів, методів, засобів діяльності Національної поліції, з урахуванням нормативно-правових актів, що регламентують діяльність відповідних підрозділів, що входять до структури Національної поліції України.

2. Аналіз повноважень структурних підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки дозволяє згрупувати ознаки, які визначають адміністративно-правовий статус Національної поліції у сфері публічної безпеки, а саме: 1) загальні — визначають роль Національної поліції України на основі базових

¹ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії»: наказ МВС від 26.11.2018 № 958. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE32888?an=1> (дата звернення 18.10.2018).

нормативно-правових актів, які є загальними для всіх органів та підрозділів, що входять до структури Національної поліції. Це ознаки та загальні повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію», іншими нормативно-правовими актами, що забезпечують та організовують діяльність поліції; 2) спеціальні, знаходять своє закріплення у підзаконних та відомчих нормативно-правових актах, що регламентують повноваження конкретно визначеного структурного органу чи підрозділу Національної поліції, визначають та уніфікують повноваження та методи діяльності у визначеній сфері, є специфічними виключно для даного органу та/чи підрозділу.

3. Характеристика нормативно-правових актів, що встановлюють повноваження Національної поліції України, з урахуванням реалій сьогодення, в окрему категорію виділяє повноваження органів та підрозділів Національної поліції в зоні проведення операції Об'єднаних сил. Так, підрозділи поліції, у відповідності до раніше розглянутих нами нормативно-правовими актів¹, здійснюють виключні повноваження в зоні ООС. Для забезпечення публічної безпеки та порядку на приграничних територіях, під'їзних шляхах тощо утворюються стаціонарні та мобільні пости, на яких несуть службу поліцейські, які в повному об'ємі мають право застосовувати поліцейські заходи, які визначені Законом України «Про Національну поліцію».

4. З метою оптимізації та налагодження ефективної діяльності органів та підрозділів Національної поліції, незважаючи на вже проведене реформування, необхідними є:

- реструктуризація та об'єднання підрозділів превентивної діяльності та патрульної поліції в один підрозділ — поліцію превенції;

- прийняття низки підзаконних та відомчих нормативно-правових актів, які б деталізували організацію, повноваження та конкретну сферу впливу окремих органів та підрозділів

¹ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС від 04.12.2017 № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17?lang=en> (дата звернення 18.10.2018); Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : наказ МВС від 26.11.2018 № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18> (дата звернення 18.10.2018).

Національної поліції, насамперед це стосується підрозділів спеціальної поліції.

2.3. Специфіка адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами (суддями)

Життя та добробут людини та громадянина, дотримання конституційних прав та свобод завжди залишаються пріоритетними напрямками діяльності будь-яких державних інституцій. В умовах проведення правової реформи в Україні йдуть спроби закріпити та посилити роль держави як гаранта визначених прав, створити дієву правову базу та реальні механізми її застосування у повсякденному житті; додержання визначених умов дозволить зміцнити національну безпеку держави. Проте, погіршення соціального середовища, економічного рівня життя, занепад культурних цінностей та правовий нігілізм населення призводять до погіршення криміногенної ситуації в країні, збільшення кількості скоєних правопорушень та в цілому створюють істотну загрозу публічній безпеці України. Все це потребує ґрунтовного та своєчасного втручання всіх гілок влади з метою підтримки населення та укріплення своєї ролі в державному механізмі.

Однією з умов підтримання публічної безпеки є комплекс дій, направлених на попередження, припинення та покарання осіб, що здійснюють протиправні дії. З огляду на це, є необхідним з'ясування особливостей адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судом (суддями).

Діяльність органів прокуратури та судів (суддів) виступала предметом дослідження багатьох вчених різних з галузей наук. Так, вчені-адміністративісти розглядали дані органи крізь призму їх незалежності, їх ролі у вирішенні адміністративних спорів тощо. Серед науковців значну увагу досліджуваному питанню приділяли у своїх працях В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк та інші. Низку питань щодо ролі органів прокуратури та суду (суддів) в підтримці правопорядку в Україні висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у наукових джерелах, періодичній пресі, в журналах та виступах у засобах масової інформації. Проте, проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань ролі

органів прокуратури та суду в адміністративно-правовому забезпеченні публічної безпеки в Україні.

Задля ефективного розгляду теми нашого дослідження, на нашу думку, необхідно комплексно проаналізувати діяльність органів прокуратури та суду (суддів) крізь призму їх ролі в адміністративно-правовому механізмі забезпечення публічної безпеки.

Особливим правовим статусом у сфері забезпечення публічної безпеки наділені спеціально уповноважені органи, які спрямовують свою діяльність на розроблення та реалізацію заходів, пов'язаних із процесами виявлення, нейтралізації, обмеження чи подолання антигромадських вчинків, що посягають або можуть посягати на стан публічного порядку¹. Суспільство зацікавлене в тому, щоб верховенство права було гарантоване шляхом справедливого, неупередженого та ефективного здійснення правосуддя. Прокурори та судді забезпечують на всіх стадіях процесуального провадження гарантію прав та свобод людини, а також захист громадського порядку². Саме до таких суб'єктів, на нашу думку, належать органи прокуратури та суду (суддів) України.

Проте, слід зазначити, що прямого впливу на сферу забезпечення публічної безпеки і порядку вони не мають. Тому вбачається актуальною необхідність розгляду більш детально кожного з аналізованих органів.

У низці держав світу прокуратура функціонує в системі органів виконавчої (Данія, Єгипет, Італія) та судової влади (Грузія, Литва та ін.) і навіть існує у вигляді органу, що підзвітний і підконтрольний вищим колегіальним державно-партійним органам країни (Китай, Куба, Північна Корея), або ж взагалі відсутня (Ватикан, Катар, Кувейт). Утім, у переважній більшості країн світу, як і в Україні, прокуратура не належить до законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади. У науковій та навчальній літературі її іноді

¹ Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 3. С. 115.

² Бордоська декларація «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради європейських суддів (КРЕС), м. Страсбург, 8 грудня 2009 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6) (дата звернення 9.09.2015).

відносять до самостійної гілки влади, зокрема, контрольно-наглядової, хоча це твердження зберігає свою дискусійність¹.

Головна особливість прокуратури в Україні, а отже, і особливість її правового статусу, полягає в тому, що вона є прокуратурою змішаного (наглядово-обвинувального) типу, виконує функції як нагляду за виконанням законів, так і кримінального переслідування. Більшість правознавців також переконані, що пріоритетною функцією прокуратури є захист прав і законних інтересів громадян². З огляду на це, до головних завдань прокуратури часто відносять успішне поновлення прав громадян, захист майнових інтересів держави, виявлення та припинення економічних і посадових злочинів³. Крім того, як слушно наголошується в юридичній літературі, в українських реаліях саме прокуратура часто виступає чи не єдиною інстанцією, де людина може знайти реальну, швидку і безкоштовну допомогу в захисті своїх прав⁴.

Так, в ст. 3 Закону України «Про прокуратуру» зазначається, що діяльність прокуратури ґрунтується на засадах верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю⁵. Отже, підтримання публічної безпеки та порядку задля миру та спокою

¹ Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України. Київ : Наук. думка; Прецедент, 2006. С. 285–286; Федоренко В. Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 4. С. 203.

² Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. С. 3.

³ Зубков П. П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні. Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності. Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. С. 47–48.

⁴ Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. *Вісник прокуратури*. 2002. № 6 (18). С. 15; Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (2). С. 76.

⁵ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

громадян є опосередкованим для прокуратури завданням, спрямованим на реалізацію вищезазначеного завдання.

Відповідно до національного законодавства, органи прокуратури виконують низку функцій, а саме: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством; нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Цікавою є позиція В. Омельченка, який у своєму дослідженні визначає роль органів прокуратури крізь призму її місця в системі забезпечення національної безпеки, зазначаючи, що «гарантування, дотримання, реалізація прав і свобод людини, які виникають у сфері забезпечення національної безпеки, формуються на основі соціальних відносин між людиною, суспільством і державою, є їх різновидом і взаємопов'язані з низкою інших, не менш важливих як для людини, так і для суспільства та держави взаємовідносин у різних сферах — соціально-правовій, економічній, гуманітарній тощо. Ці теоретико-правові аспекти важливо враховувати при визначенні стратегії й тактики діяльності прокуратури України в сучасних умовах у процесі захисту прав та свобод людини і громадянина в сфері функціонування національної безпеки»¹.

Окреслимо можливість здійснення адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки при виконанні кожної з перелічених функцій прокуратури.

По-перше, під час підтримання державного обвинувачення в суді. В нашому випадку виконання функції із адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури можливе лише в рамках кримінального провадження, тобто під час розгляду кримінальних справ, об'єктом яких виступає громадська безпека (статті 255–270–1 Кримінального Кодексу України).

Загальне поняття обвинувачення, за тлумачним словником, означає «визнання винуватим у чому-небудь, приписування будь-якому будь-якої вини». Юридичний словник тлумачить поняття

¹ Омельченко В. Права людини як об'єкт захисту прокуратури у сфері забезпечення національної безпеки України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 124–131.

обвинувачення як процесуальну функцію уповноважених законом органів або осіб, спрямовану на викриття перед судом обвинуваченого у скоєнні злочинного діяння і на визначення підстав та меж кримінальної відповідальності винуватого¹.

Обвинувачення як процесуальна функція, як вид кримінально-процесуальної діяльності пов'язане з предметом обвинувачення, тобто з матеріально-правовим відображенням тих кримінально караних діянь, у зв'язку з якими ведеться кримінальний процес. З точки зору С. А. Альперта, під обвинуваченням треба розуміти засновану на законі процесуальну діяльність, спрямовану на викриття обвинуваченого у вчиненні злочину, застосування до нього справедливого покарання². В. М. Парадєєв доповнює вищезазначене визначення описом сукупності встановлених у справі обставин, що утворюють формулу обвинувачення та відображають склад злочину³.

Цікавою вбачається думка Р. О. Сидоренка, який зазначає, що «здійснення прокурором у суді процесуальної функції обвинувачення — це практична реалізація тих висновків, яких він дійшов у результаті нагляду за досудовим слідством. Державне обвинувачення ґрунтується на діяльності органів розслідування, зусиллями яких обвинувачений, викритий у вчиненні злочину, і повинен постати перед судом. Надійшовши до суду, обвинувачення, яке сформульоване в обвинувальному висновку, втілюється в життя за допомогою інших чинників у стадії судового слідства»⁴.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє говорити про виняткові повноваження прокуратури з підтримання державного

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4. С. 5; Нагорна В. В. Теоретичний аналіз конституційної функції прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді. *Зб. наук. праць Хмельницького ін-ту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2010. № 2. С. 209.

² Альперт С. А. Обвинение в советском уголовном процессе. Харьков, 1974. С. 7.

³ Рогатюк І. В. Функція обвинувачення — рушійна сила кримінального процесу. *Право України*. 2002. № 2. С. 80; Нагорна В. В. Теоретичний аналіз конституційної функції прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді. *Зб. наук. праць Хмельницького ін-ту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2010. № 2. С. 209.

⁴ Сидоренко Р. О. Підтримання прокурором державного обвинувачення в суді: поняття та особливості реалізації. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 144–145.

обвинувачення в суді у сфері публічної безпеки, які здійснюються в рамках виключно кримінального провадження за фактом вчинення протиправних дій щодо порушення норм громадської безпеки.

По-друге, представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законодавством. Так, ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу¹. Тобто виконуючи представницьку функцію, прокурор вживає заходів щодо забезпечення публічної безпеки, захисту держави та громадян від наслідків вже фактично скоєного правопорушення та, завдяки гласності процесу, створення прецеденту щодо недопущення в подальшому винною особою вчинення протиправних дій та вироблення атмосфери невідворотності покарання за протиправні дії.

По-третє, нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Так, Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків, здійснюючи нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Координаційні повноваження прокурори здійснюють шляхом проведення спільних нарад, створення міжвідомчих робочих груп, а також проведення узгоджених заходів, здійснення аналітичної діяльності. Порядок організації роботи з координації діяльності правоохоронних органів, взаємодії органів прокуратури із суб'єктами протидії злочинності визначається положенням, що затверджується спільним наказом Генерального прокурора, керівників інших правоохоронних органів і підлягає реєстрації у Міністерстві юстиції України². Так, наприклад, під час несення служби підрозділами Національної поліції, які задіяні у виконанні конкретних заходів із підтримки публічного порядку під час

¹ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

² Там само.

масового заходу, за участю органів прокуратури можуть здійснюватися корегування планів, узгодження дій залучених підрозділів і зацікавлених осіб, встановлюється особливий пропускний режим з обмеженням руху транспорту й пішоходів у прилеглий до зони масових заходів території та пішоходів у зоні масових заворушень, до осіб правопорушників застосовуються передбачені вітчизняним законодавством санкції за порушення публічного порядку, а також можуть застосовуватись заходи примусу, передбачені Законом України «Про Національну поліцію»¹.

По-четверте, нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Практичну реалізацію положень нагляду в окресленій сфері покладено на Головне управління нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях та інших заходів примусового характеру Генеральної прокуратури України. Процесуальні аспекти здійснення заходів щодо наглядової діяльності передбачені Наказом Генерального прокурора України від 20.04.2016 № 161гн². Відповідно до цього нормативного акта, пріоритетним напрямом вважаються додержання конституційних прав і свобод людини, громадянина, іноземців та осіб без громадянства у місцях тримання затриманих, установах попереднього ув'язнення, виконання покарань та інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи, насамперед їх матеріально-побутового та медико-санітарного забезпечення відповідно до

¹ Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *Електронний науково-практичний журнал «S.P.A.C.E.»*. 2017. № 2. С. 44. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v2_2017/11.pdf. (дата звернення: 02.04.2018).

² Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : наказ Генерального прокурора України від 20.04.2016 № 161 гн. URL:http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id= (дата звернення: 02.04.2018).

міжнародних норм і стандартів, ратифікованих Україною¹. Аналізуючи дану функцію прокуратури, необхідно зазначити її вузьконаправленість та обмеженість у використанні, що обумовлюється специфічним об'єктом і суб'єктним складом.

Таким чином, аналіз функцій прокуратури показав, що незважаючи на обов'язок щодо підтримання правопорядку та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій щодо адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні досі залишається поза увагою. Так, лише під час виконання функцій щодо нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство, органи прокуратури опосередковано можуть здійснювати вплив на забезпечення публічної безпеки².

Слід зазначити, що органи прокуратури, незважаючи на те, що Закон України «Про прокуратуру»³ був прийнятий ще у 2014 році, досі знаходяться на стадії постійного реформування. Триває цілеспрямована робота щодо реалізації завдань, передбачених Дорожньою картою з реформування органів прокуратури України, розробленою за результатами співпраці Генеральної прокуратури України і представників міжнародних організацій з урахуванням Плану дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судострою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20.05.2015 р. № 276.

Однак, даний процес дає свої результати. Так, завдяки належно скоординованим діям правоохоронних органів зменшилася на 9 % кількість злочинів проти громадської безпеки (10711). Спостерігається тенденція до скорочення облікованих кримінальних правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом зброї (7762, або -

¹ Гречанюк С. К. Деякі проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань в світлі нового законодавства про прокуратуру. URL: http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/7107/1/Grechaniuk_stattya_naglyad_pokarannya.pdf (дата звернення: 02.04.2018).

² Панова О. О. Специфіка адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами (суддями). *Електронний науково-практичний журнал «S.P.A.C.E.»*. 2018. № 9. URL: <http://www.space.nuoua.od.ua/> (дата звернення: 07.07.2018).

³ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

7%), та фактів бандитизму (22, або -27%). Зменшилася на 5 % кількість особливо тяжких (15691) та на 15 % — тяжких злочинів (167986). Водночас, майже на 32 % збільшилося число облікованих кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки України (428). Найвищу динаміку зростання їх кількості зафіксовано у Полтавській, Луганській, Київській, Херсонській, Дніпропетровській, Чернівецькій, Одеській, Харківській областях та м. Києві¹.

За нових реалій сьогодення з метою недопущення зростання рівня злочинності органи прокуратури мають внести корективи у свою діяльність, змінити пріоритети і виробити нові підходи до вирішення нагальних проблем². Розглядаючи основні інформаційно-аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році, можна визначити пріоритетні напрями діяльності органів прокуратури щодо підвищення їх ефективності при реалізації наданих повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки з урахуванням умов сьогодення, а саме:

а) сприяння реалізації конституційних прав людини і громадянина в частині політичного та соціально-економічного захисту шляхом забезпечення дотримання конституційних прав і свобод людини і громадянина: в місцях позбавлення волі; під час здійснення оперативними підрозділами наданих їм повноважень, особливо при виконанні оперативно-розшукових дій; нагляд за проведенням та застосуванням до особи під час проведення кримінального провадження заходів забезпечення провадження по справі, насамперед при застосуванні затримання, ув'язнення тощо;

б) при забезпеченні реалізації принципу достатнього економічного рівня життя, який регламентується нормами Основного Закону, органи прокуратури повинні здійснювати діяльність у двох площинах:

— при розгляді кримінального провадження підрозділами слідства органів прокуратури особлива увага повинна бути

¹ Узагальнені статистичні та аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=248318&download_af=2760 (дата звернення 11.01.2019).

² Пшонка В. Концептуальні засади реформування прокуратури України. *Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи* : матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листоп. 2011 р.) / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2012. С. 6–10.

зосереджена на питаннях розкрадання бюджетних коштів, законності використання земель, що мають особливий правовий статус та правовий режим використання яких носить винятковий характер (землі рекреаційної зони, землі сільськогосподарського призначення тощо). Виконання даних функцій надасть можливість збільшити рівень довіри населення до органів прокуратури, збільшить питому вагу участі правоохоронних органів у реалізації конституційних прав та гарантій, тим самим додасть підстав для зміцнення сфери забезпечення безпеки, враховуючи безпосередньо сферу публічної безпеки;

– запровадити інститут загального прокурорського нагляду, що надасть додаткових повноважень органам прокуратури щодо можливості здійснити перевірку дотримання конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина, забезпечивши при цьому стале відчуття захищеності як національних інтересів, так і окремого пересічного громадянина в адміністративно-правових відносинах щодо забезпечення публічної безпеки.

Проте, незважаючи на вагомі досягнення органів прокуратури у сфері кримінального процесу, євроінтеграція призвела до появи на пострадянській правовій культурі усвідомлення ролі прокуратури і поза межами кримінального процесу. Так, Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «Роль прокуратури за межами сфери кримінального права» зазначає, що не існує загальних міжнародних правових норм та правил стосовно завдань, функцій та організації прокурорської служби за межами сфери кримінального права. Водночас, в усіх правових системах прокурорська служба відіграє важливу роль у захисті прав людини, забезпеченні законності та верховенства права, зміцненні громадянського суспільства. Розмаїття функцій прокурорських служб за межами кримінального права впливає з національних правових та історичних традицій. Держава має суверенне право визначати інституційні та правові процедури реалізації її функцій із захисту прав людини та державних інтересів, дотримання принципу верховенства права та її міжнародних зобов'язань. Гармонізація різних систем «ширшої Європи» базується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основних свобод, враховуючи прецедентне право Європейського суду з прав людини ¹.

¹ Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятий ССРЕ на 3 пленарному засіданні (Страсбург, 15–17

В рамках наведеної тези, як приклад, можна звернутися до особливостей захисту прав дитини органами прокуратури. Так, у Кодексі України про адміністративні правопорушення серед правопорушень, родовим об'єктом яких є публічна безпека, виокремлено низку складів адміністративних правопорушень, які можуть порушувати права дитини, а саме: вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування (ст. 173–2); булінг (цькування) учасника освітнього процесу (ст. 173–4); доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180); порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування (ст. 180–1); несплата аліментів (ст. 183–1); невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184)¹. В означених справах, відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей» від 06.12.2014 р. № 16гн, пріоритетними напрямками представництва інтересів дітей визначено захист у сферах: охорони життя і здоров'я дітей, їх права на освіту, відпочинок та змістовне дозвілля; опіки, піклування, усиновлення дітей; майнових та житлових прав дітей, їх соціального забезпечення; прав неповнолітніх на працю та працевлаштування; попередження та захисту від усіх форм насильства; користування та розпорядження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування майном, землями навчальних, оздоровчих, лікувальних, а також інших закладів для дітей; використання бюджетних коштів, спрямованих на реалізацію програм та заходів з охорони дитинства, закупівлю відповідних товарів, робіт і послуг². Нормами вказаного наказу заборонено при здійсненні представництва підміну органів державної влади, органів

жовтня 2008 р.). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&t=fsfile&_c=download&file_id=174101 (дата звернення 11.08.2018).

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

² Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : наказ ГПУ від 06.12.2014 № 16гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016900-14> (дата звернення 11.10.2018).

місцевого самоврядування та державного нагляду (контролю), а також інших органів, яким законом надано право захищати інтереси дітей у суді. У згаданому наказі також передбачено, що вживати органами прокуратури заходи щодо застосування представницьких повноважень можливо лише у випадках неналежного виконання уповноваженими органами покладених на них обов'язків або за відсутності уповноваженого органу¹. Але відповідно до положень законодавства органи прокуратури мають можливість самостійно вступити в судовий процес в рамках адміністративного провадження для захисту прав дитини. При цьому, більше згадувань в даному нормативно-правовому акті щодо участі прокурора при розгляді адміністративних справ немає.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення публічної безпеки органами прокуратури, носячи опосередкований характер, виражається передусім участю прокурора у кримінальному провадженні. Разом з тим, особливої уваги потребує нормативно-правове закріплення можливості участі органів прокуратури в адміністративно-правових відносинах, що виведе на новий рівень значимість органів прокуратури, надасть їм додаткових прав та повноважень, допоможе максимально реалізувати права і свободи людини і громадянина, окремо створить умови для забезпечення права на дитинство, забезпечить верховенство права та закону, визначивши та вивівши наглядові та контрольні функції в сферу, що не охоплюється виключно кримінальним процесом, тим самим реалізувавши європейські стандарти діяльності органів прокуратури.

Для оптимального досягнення реалізації визначеної тези, на нашу думку, необхідно вживати таких заходів:

1. Проведення реформування системи прокуратури здійснювати з урахуванням міжнародних стандартів діяльності правоохоронних органів. Для досягнення визначеної мети необхідним є затвердження програм обміну та стажування з інституціями Європейського Союзу, що, крім теоретичного матеріалу, надасть можливість покращити практичні навички реалізації права на захист та безпеку громадян.

2. Визначити пріоритетними принципами прозорості і гласності в діяльності органів прокуратури, що дозволить пересічному громадянину бути максимально проінформованим щодо

¹ Там само.

можливості реалізації своїх конституційних прав та забезпечить ефективну реалізацію наданої органам прокуратури функції щодо забезпечення безпеки шляхом координації їх дій громадянами, що автоматично збільшить рівень довіри населення і ефективність їх взаємодії.

3. З урахуванням специфіки сфери забезпечення публічної безпеки та зважаючи на запровадження широких наглядових повноважень органів прокуратури, необхідним є створення і розширення мережі спеціалізованих прокуратур, що дозволить зосередити свою увагу на вузькому колі питань та максимально плідно працювати в напрямі зміцнення національної безпеки.

Конституція України визначила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, в тому числі й її інституцій. Однак, саме суд, вступаючи у суспільні правовідносини, виступає тим органом, на який покладається завдання щодо здійснення правосуддя, адже суд — незалежна гілка влади, і незважаючи на існування інших інституцій, які мають право щодо безпосереднього захисту порушених прав і свобод, виступає універсальним засобом для відновлення порушеного права.

Судова влада відрізняється від законодавчої і виконавчої чотирма аспектами. По-перше, «судова влада виявляє свою «ініціативу» опосередковано, тобто діє у відповідь на заяви, скарги, клопотання, матеріали кримінальної справи, що надійшли на її розгляд. Судовий процес може розпочати фізична чи юридична особа, права якої порушені. По-друге, судова діяльність підлягає більш жорстким правилам. Судді зобов'язані діяти в суворій відповідності з процедурою, встановленою відповідними нормами процесуальних кодексів. Причому порушення процедурних прав зазвичай тягне за собою порушення законних прав та інтересів учасників процесу. По-третє, остаточне судове рішення, що набрало законної сили, має загальнообов'язкову силу для всіх громадян, установ і службових осіб будь-якого рівня. По-четверте, судова діяльність здійснюється, як правило, за умови гласності»¹.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», «судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами,

¹ Вінокурова Л. В. Судова влада як правовий механізм захисту та реалізації прав громадян. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 31–37. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_04.pdf (дата звернення 11.10.2018).

утвореними законом. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Особи, які привласнили функції суду, несуть відповідальність, установлену законом»¹. Винятковість судової влади полягає в тому, що насамперед вона має свою чітко окреслену компетенцію — здійснення правосуддя. Жодний інший орган державної влади й управління не має права взяти на себе компетенцію судової влади. Але, крім здійснення правосуддя, судова влада має й низку інших повноважень, що належать їй і реалізуються нею. До таких повноважень належить контроль за законністю та обґрунтованістю рішень і дій державних органів, посадових та службових осіб у разі їх оскарження до суду; контроль за законністю та обґрунтованістю арештів та проведенням дій, пов'язаних з обмеженням конституційних прав громадян².

Таким чином, судова гілка влади, з прямим визнанням на конституційному рівні її незалежності від інших політичних і державних інституцій, виступає в якості механізму контролю і нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, стримування свавілля з боку інших суб'єктів правопорушень та відновлення порушених прав, тлумачення норм законодавства, визнання неконституційними положень вітчизняних нормативно-правових актів тощо.

Визначена на законодавчому рівні винятковість суду (суддів) щодо відправлення правосуддя в державі дозволяє стверджувати про особливу роль суду в системі стримувань і противаг під час реалізації забезпечення публічної безпеки та порядку.

Що ж стосується ролі судів (суддів) щодо адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, то їх функції можливо поділити за трьома напрямками: 1) встановлення юридичного факту

¹ Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 11.10.2018).

² Кримінальний процес України / за ред. Ю. М. Грошевого та В. М. Хотенця. Харків : Право, 2000. С. 7–8; Вінокурова Л. В. Судова влада як правовий механізм захисту та реалізації прав громадян. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 31–37. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_04.pdf (дата звернення 11.10.2018).

порушення норм законодавства, що забезпечує публічну безпеку; 2) здійснення правосуддя та відновлення порушених прав людини і громадянина; 3) реалізація конституційного контролю та офіційне тлумачення законодавства.

Судова практика зазначає, що відбиваючись у суспільній психології, психології суспільства, публічна безпека утворює такий стан суспільної свідомості, такий соціальний настрій, який характеризується відсутністю загроз життю і здоров'ю, свободі, недоторканості та безпеці людей, власності та іншим цінностям, люди почувають себе в безпеці, є вільними від страху¹. Таким чином, метою діяльності суду (судді) під час розгляду справ щодо порушення норм публічної безпеки є забезпечення захисту порушених прав людини і громадянина, створення умов для стабільного стану законності та правопорядку в державі, створення атмосфери справедливості та невідворотності покарання за скоєне порушення норм публічної безпеки.

Розглянемо більш детально наведені вище три напрями ролі суду (суддів) в адміністративно-правових відносинах щодо забезпечення публічної безпеки та порядку.

По-перше, встановлення юридичного факту порушення норм законодавства, що забезпечує публічну безпеку, відбувається шляхом здійснення аналізу законності і обґрунтованості дій і рішень органів досудового розслідування, які розглядають справи щодо порушення норм публічної безпеки та порядку.

Л. В. Вінокурова слушно зазначає, що «здійснення судом контролю за законністю і обґрунтованістю дій і рішень органів досудового розслідування є самостійною функцією судової влади, яку здійснюють виключно суди. Зрозуміло, що правосуддя, як основна функція судової влади, та судовий контроль мають багато спільного. Спільне між ними виявляється в: а) спільних правовідносинах, що складаються у сфері функціонування судової влади, де найбільш чітко виявляються охоронні та регулятивні функції держави; б) принципах та особливому процесуальному суворо регламентованому законом порядку (процесуальній формі) здійснення правосуддя і судового контролю; в) формі реалізації

¹ Узагальнення судової практики розгляду кримінальних проваджень про злочини проти громадської безпеки у першому півріччі 2017 року. Бершадський районний суд Вінницької області. URL: <https://bh.vn.court.gov.ua/sud0202/info/378041/> (дата звернення: 04.04.2018).

правосуддя та судового контролю — постановлення судом відповідного судового рішення (вироку, постанови, ухвали)»¹. Проте, на нашу думку, є низка суттєвих ознак, які виокремлюють визначений нами напрям від безпосередньої функції здійснення правосуддя, а саме:

- під час реалізації даного напрямку не встановлюється особа правопорушника, а лише відкрито та неупереджено вивчаються фактичні обставини, доказовий матеріал та інші факти, що визначають дане правопорушення чи злочин як такий, що загрожує публічному порядку та безпеці;

- суд аналізує матеріали, надані органами досудового розслідування, уповноваженими особами, до компетенції яких входить право щодо виявлення та встановлення обставин скоєного діяння у сфері публічної безпеки.

По-друге, здійснення правосуддя та відновлення порушених прав людини і громадянина. Говорячи про виокремлення напрямку діяльності судів у сфері забезпечення публічної безпеки, слід наголосити, що правосуддя слід розуміти як діяльність суду по розгляду та вирішенню цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ в межах процесуальних норм, встановлених законом, а також у застосуванні до правопорушників засобів державного примусу з метою захисту прав та інтересів суспільства, державного устрою, усіх форм власності, особистості та прав й законних інтересів зацікавлених осіб (І. Рекецька)².

Професор В. В. Копейчиков вважає, що правосуддя — це особлива функція державної влади, що здійснюється через розгляд і вирішення в судових засіданнях юридичних справ зі спорів щодо прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань та кримінальних спорів і застосування встановлених законом карних заходів щодо осіб, винних у вчиненні злочину, або виправдання невинних³.

¹ Вінокурова Л. В. Судова влада як правовий механізм захисту та реалізації прав громадян. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2010. № 2. С. 31–37. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_04.pdf (дата звернення 11.10.2018).

² Гусаров К. В. Правосуддя як функція судової влади. *Від громадянського суспільства до правової держави* : матер. I Міжнародної наук.-практ. конф. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2006. С. 222.

³ Правознавство : підруч. / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 236 с; Лаговський В. М. Правосуддя як основна

З огляду на численність складів злочинів та адміністративних правопорушень, що визначають норми забезпечення належного функціонування сфери публічної безпеки та порядку, здійснення правосуддя є невід'ємною складовою даного процесу. Так, наприклад, протягом I півріччя 2017 року Київським районним судом м. Харкова¹ було розглянуто 624 адміністративні справи щодо правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, серед яких: дрібне хуліганство (276); поширювання неправдивих чуток (6); вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми (215); куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (3); розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (114); порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях (3); невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (7).

По-третє, реалізація конституційного контролю та офіційне тлумачення законодавства. У конституційно-правовій теорії конституційний контроль розглядається як найважливіший елемент системи стримувань і противаг: обмежуючи зловживання владою, конституційне правосуддя виступає важливою гарантією дотримання конституційно передбаченої системи стримувань і противаг².

Як влучно зауважує В. Тихий, неоднозначність застосування положень Конституції України або законів України може бути обумовлена їх нечіткістю, двозначністю, розпливчастістю, неточністю або неправильним розумінням тощо. Офіційне

функція суду. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 19.

¹ Звіт за I півріччя 2017 року. Київський районний суд м. Харкова. URL: https://ki.hr.court.gov.ua/sud2018/pokazniki-diyalnosti/work_results/ (дата звернення 11.10.2018).

² Тодька Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. Харків : Факт, 2000. С. 133; Мартинюк Р. Конституційний Суд України в системі стримувань і противаг. *Держава і право* : зб. наук. праць. *Юридичні і політичні науки*. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. Вип. 39. С. 186–192. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/298/1/ks.pdf> (дата звернення 18.12.2018).

тлумачення саме і покликане подолати ці обставини, зробити, зокрема, нечіткі положення зрозумілими і усунути неоднозначність у застосуванні правових норм¹. Слід відмітити, що у такий спосіб вирішується питання щодо однакового застосування законодавства у сфері публічної безпеки та мінімізується можливість негативного впливу на права і свободи людини і громадянина під час забезпечення публічної безпеки суб'єктами реалізації даного завдання.

Здійснений аналіз напрямів діяльності суду (суддів) у сфері забезпечення публічної безпеки дає змогу дійти висновку, що:

1. Система забезпечення публічної безпеки судом (суддями) визначається як дієвий механізм реалізації права на захист та дотримання прав і свобод людини і громадянина. З огляду на визначене, показовим є проведене у серпні–жовтні 2018 року програмою USAID «Нове правосуддя» опитування щодо рівня довіри та обізнаності населення щодо діяльності суду (суддів). В національному опитуванні населення України взяли участь 2 478 респондентів, вибірка є репрезентативною відповідно до демографічних даних Державної служби статистики України. У всеукраїнському опитуванні правників, що є учасниками судових проваджень, взяли участь 400 респондентів, серед яких адвокати, прокурори, юристи, що виконують функції адвокатів для державних органів влади та підприємств, слідчі Міністерства внутрішніх справ. Вибірка розрахована відповідно до кількості справ, що знаходилися на розгляді в місцевих загальних судах в 2017 році. В результаті чого було встановлено, що рівень довіри суспільства до судової влади демонструє помітне зростання в останні роки — 16 % респондентів загальнонаціонального опитування населення визнали, що довіряють повністю чи скоріше довіряють судовій владі, що втричі більше у порівнянні з критично низькими 5 % в 2015 році. 21 % респондентів висловили позицію нейтрального сприйняття судової

¹ Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 68; Цимбалістий Т. О. Офіційне тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України як форма захисту прав і свобод людини і громадянина. *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матер. III міжнародної наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 2–3 червня 2006 р.): у 2–х т. / уклад.: Т. Д. Климчук, І. Н. Якушев. Луцьк : РВВ «Вежа», 2006. Т. 1. С. 222–226.

влади, вибираючи варіант відповіді «і довіряю, і не довіряю», а 59 % респондентів визнали, що скоріше не довіряють чи зовсім не довіряють судовій владі¹. Такий стан речей є неприпустимим, адже зважаючи на особливу роль судової гілки у відправленні правосуддя в державі, низький рівень довіри населення призводить до правового нігілізму та нівелювання прав і свобод людини і громадянина.

2. Забезпечення публічної безпеки судом (суддями) слід розуміти як опосередковану діяльність, яка проявляється у вже сформованих відносинах сфери публічної безпеки та може мати як негативний характер (притягнення особи до відповідальності, визнання норм неконституційними тощо), так і позитивний (відновлення порушеного права).

3. З метою ефективної реалізації наданих судовій владі повноважень необхідним є вставлення тісних взаємовідносин між судом та громадянином, що може досягатись шляхом широкої поінформованості громадськості щодо діяльності судів, прийнятих рішень, кількості притягнутих до відповідальності осіб та наслідків протиправної поведінки. Все це дасть можливість покращити сприйняття системи правосуддя та закріпить у свідомості громадянина відчуття безпеки, у тому числі й у сфері публічної безпеки.

Отже, проведений аналіз організації діяльності органів прокуратури та суду (суддів) щодо адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні дозволяє дійти висновку, що вказані суб'єкти вступають у суспільні відносини, що виникають у сфері публічної безпеки, після настання юридичного факту, який порушує існуючі норми законодавства щодо підтримання публічного порядку та безпеки, і полягають у притягненні винної особи до відповідальності, здійсненні правосуддя та визначенні недоліків в діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки з метою усунення прогалин у законодавстві, що створюють передумови до порушення норм закону.

¹ Результати всеукраїнських опитувань щодо судової системи, судової реформи та сприйняття корупції за 2018 рік. Рада суддів України. URL: <http://rsu.gov.ua/ua/documents/20> (дата звернення 11.01.2019).

2.4. Адміністративно-правові повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки

Євроінтеграційні прагнення України призводять до тривалого процесу реформування всіх сфер суспільного життя, починаючи із системи державного управління у таких сферах: культури, політики, економіки, охорони здоров'я, освіти тощо. Проте, варто звернути увагу, що рівень задоволеності населення залежить у першу чергу від відчуття особистої захищеності, яке безпосередньо пов'язане із підтриманням законності та правопорядку в державі та її окремих регіонах, зокрема, діяльністю суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Забезпечення публічної безпеки є одним з найбільш важливих напрямів реалізації державної політики у сфері підтримання національної безпеки України. В даному випадку публічна безпека розуміється як стан захищеності людини і громадянина від посягань не лише матеріального характеру, а й від посягань на моральні, духовні, етичні цінності суспільства, що виявляються у протиправній діяльності особи, конфліктах всередині суспільства, виникненні надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, проведенні операції Об'єднаних сил (з 2014 по 2018 роки — антитерористичної операції) на сході країни, існуванні окупаційного режиму в АР Крим¹.

Особливе місце серед суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні займають органи місцевого самоврядування, вони створюють унікальну регіональну систему підтримання публічної безпеки та повинні забезпечити стан захищеності на відповідній підпорядкованій території, гарантувати нормальний розвиток життєдіяльності місцевих громад.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР, місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста —

¹ Панова О. О. Особливості забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення* : матер. міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 квітня 2018 року) Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 40–41.

самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України¹.

Деякі науковці поділяють самоврядування на регіональне та місцеве. Варто зазначити, що місцеве самоврядування — це право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних (публічних) справ в інтересах місцевого населення. Тобто місцеве самоврядування ґрунтується на спільних інтересах мешканців певної громади, його завдання — організація простору проживання та якісного надання більшості публічних послуг. Натомість, регіональне самоврядування має на меті сприяння розвитку регіону, в тому числі розвитку транспортної інфраструктури, покращення інвестиційного клімату та привабливості регіону. Воно зумовлене як спільними інтересами мешканців, так і інтересами держави щодо розвитку регіонів².

Цікавою з наукової точки зору є думка О. Сушинського, який акцентує увагу на тому, що «органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної влади мають спільну ознаку — спрямованість на забезпечення колективних потреб населення, проте, це не виключає можливість напруження і конфліктів між ними. Останнє можливе завдяки тому, що інтереси громади, які, на думку останнього, ближчі до інтересів окремої людини, та інтереси народу, а тим паче держави, у багатьох позиціях не збігаються»³. На

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.04.2018).

² Розвиток публічної адміністрації в Україні на основі європейського адміністративного простору. URL: www.adm-pl.gov.ua/politics/data/upload/.../d_inf_01_2007.doc. (дата звернення: 11.04.2018); Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Гілея* : науковий вісник : зб. наук. праць / Головний редактор В. М. Васькевич. Київ : ВІР УАН, 2011. Вип. 47. С. 596.

³ Сушинський Ол. Публічна влада та місцеве самоврядування: концептуальні аспекти. *Проблеми малих міст України і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Золочів – Львів, 27–28 травня 2000 р.). Львів : Державність, 2000. С. 27

об'єднання територіальних колективів «спільними локальними інтересами» вказує і А. Коваленко¹.

Українські науковці, зокрема, О. Фрицький², Р. Погорілко³, А. Колодій⁴, визначають систему місцевого самоврядування, елементами якої є територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; інституції самоорганізації населення⁵. Зокрема, зазначається, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища, міста. Сільські, селищні, міські ради є представницькими органами місцевого самоврядування⁶. На законодавчому рівні визначено, що система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можуть утворюватися районні в

¹ Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3; Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. С. 13

² Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2004. 2-е вид., перероб. та допов. С. 484.

³ Конституційне право України: підруч. / за ред. док. юрид. наук, проф. Р. Ф. Погорілка. 2-е доопрацьоване вид. Київ: Наукова думка, 2000. С. 636.

⁴ Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. 12-е вид, перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2007. С. 294.

⁵ Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування. Навчальний посібник. 3-тє видання, доповнене і перероблене. Київ: Центр навч. літ., 2003. С. 48.

⁶ Бучинська А. Й. Правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування за законодавством Польщі та України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 35–38.

місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету¹.

Комплексний розгляд органів місцевого самоврядування в якості суб'єкта забезпечення публічної безпеки потребує розкриття складових елементів їх адміністративно-правового статусу. Зокрема, О. І. Безпалова у своїй монографії «Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави²» пропонує розглядати адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в розрізі розбиття його на певні блоки, зокрема, на такі: «правова основа діяльності органів місцевого самоврядування; мета, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структура органів місцевого самоврядування, побудована за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); компетенція та повноваження органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб (компетенційний блок); гарантії діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; юридична відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, допущені посадовими особами органів місцевого самоврядування в ході виконання покладених на них обов'язків у межах власної або делегованої компетенції»³. Отже, орієнтуючись на зазначені елементи адміністративно-правового статусу місцевого самоврядування, визначимо їх роль для забезпечення публічної безпеки в Україні.

Так, правовою основою діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення публічної безпеки є низка нормативно-правових актів, у тому числі й підзаконного характеру, які визначають засади діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування. З огляду на ієрархію будови правової системи, розглянемо зазначене законодавство:

– Закони України та підзаконні нормативно-правові акти. До даної категорії будуть включені: Основний Закон; Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР, «Про службу в органах місцевого самоврядування» від

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.04.2018).

² Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.

³ Там само. С. 376–377.

07.06.2001 р. № 2493–III, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157–VIII, «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002 р. № 93–IV, «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595–VIII¹; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: «Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад» від 7.11.2018 р. № 836–р, «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» від 27.09.2016 р. № 674² та ін. Значний спектр повноважень органів місцевого самоврядування у сфері національної безпеки і оборони містять Закони України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» від 21 листопада 1993 р., «Про оборону» від 6 грудня 1991 р. № 1932–XII, «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25 березня 1992 р. № 2232–XII, Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403–VI та ще дуже багато нормативно-правових актів України³;

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.04.2018); Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 11.04.2018); Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.04.2018); Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 02.04.2018); Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 02.04.2018).

² Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад : Розпорядження КМУ від 7.11.2018 № 836–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2018-%D1%80> (дата звернення: 02.12.2018); Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова КМУ від 27.09.2016 № 674. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> (дата звернення: 11.04.2018).

³ Демиденко В. О. Органи місцевого самоврядування в системі забезпечення інформаційної безпеки. *Інформаційна агресія Російської Федерації проти України*: науковий семінар ХНУ ІС ім. І. Кожедуба (25 жовтня 2018 р.). С. 38. URL: <http://www.hups.mil.gov.ua/assets/doc/science/>

– міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані Україною. До таких актів належать: Європейська Хартія місцевого самоврядування¹ (набула чинності на території України 1 січня 1998 р.), Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами² (набула чинності для України 22 грудня 1993 року), Рамкова конвенція про захист національних меншин³ (набула чинності для України 9 грудня 1997 року), Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин⁴ (набула чинності для України 1 січня 2006 року), Європейська конвенція про природні ландшафти⁵ (набула чинності для України 1 липня 2006 року), такі акти визначають головні орієнтири діяльності влади на містах та закріплюють демократичний характер місцевого та регіонального управління.

Також існує низка міжнародних документів, які наразі не ратифіковані Україною, проте, в рамках євроінтеграційного процесу мають важливе значення для упорядкування процесів забезпечення публічної безпеки саме на місцевому рівні, зокрема: Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому

stud-conf/informacijna-agresiya-rf-proti-ukraini/15.pdf (дата звернення: 11.04.2018).

¹ Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985 м. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 02.12.2018).

² Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами: Конвенція Ради Європи від 21.05.1980 м. Мадрид. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 02.12.2018).

³ Рамкова конвенція про захист національних меншин: Конвенція Ради Європи від 01.02.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (дата звернення: 02.12.2018).

⁴ Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин: Хартія Ради Європи від 05.11.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014 (дата звернення: 02.12.2018).

⁵ Європейська конвенція про природні ландшафти: Конвенція Ради Європи від 20.10.2000 № ETS N 176. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154 (дата звернення: 11.04.2018).

рівні¹, Європейська хартія міст², Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні³, які закріплюють основні засади місцевого самоврядування, визначають такі питання як умови проживання, архітектура в містах, міський транспорт, енергетика, спорт та дозвілля, забруднення міст та безпека на вулицях, закріплюють принципи, що сприяють залученню молоді до процесу прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію в тих змінах, які відбуваються в містах чи регіонах⁴;

– місцеві акти, що приймаються органами місцевого самоврядування. Так, В. В. Кравченко і М. В. Пітцик під актами місцевого самоврядування розуміють владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм⁵. До муніципальних актів можна віднести: статут

¹ Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні: Конвенція Ради Європи від 05.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 11.04.2018).

² Європейська Хартія міст: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 29.05.2008. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 11.04.2018).

³ Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 21.05.2003. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f> (дата звернення: 11.04.2018).

⁴ Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В. В. Толкованова. Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с; Івахненко О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (58). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 171–176. URL: [file:///D:/%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/apdyu_2014_2_39%20\(1\).pdf](file:///D:/%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/apdyu_2014_2_39%20(1).pdf) (дата звернення 11.11.2018).

⁵ Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 66; Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 198 с.

територіальної громади, правові акти, прийняті шляхом місцевого референдуму (зборів громадян); нормативні та інші правові акти представницького органу місцевого самоврядування; правові акти сільського, селищного, міського голови; правові акти виконавчих органів місцевого самоврядування, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування¹. Так, наприклад, в рамках забезпечення публічної безпеки в м. Харкові було прийнято низку нормативних актів, а саме: «Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки», затверджена Рішенням обласної ради від 14.04.2016 р. № 106–VII², якою визначається, що забезпечення публічної безпеки і порядку, протидія правопорушенням на території Харківської області є одними із найбільш актуальних проблем, які мають вирішуватися державними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Також встановлюється, що особливої уваги зазначені питання набувають з урахуванням демографічних, культурних, економічних, адміністративно-територіальних особливостей регіону, у тому числі наявності спільного кордону з Російською Федерацією, наближення до захоплених незаконними військовими формуваннями окремих районів Луганської та Донецької областей, де проводиться антитерористична операція. Програма встановлює проблеми та шляхи їх розв'язання щодо забезпечення публічної безпеки, визначаються суб'єкти, які беруть участь у забезпеченні публічної безпеки, а також встановлюються строки та фінансування визначених шляхів покращення сфери публічної безпеки; «Програма територіальної оборони Харківської області на період 2018–2019 років», затверджена Рішенням обласної ради від 07.12.2017 р. № 554–VII³, яка визначає систему підготовки до оборони Харківської області у мирний час, зокрема,

¹ Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 67–68

² Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки : рішення обласної ради від 14.04.2016 № 106–VII. URL: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=14696&base=77 (дата звернення 11.11.2018).

³ Програма територіальної оборони Харківської області на період 2018–2019 років : рішення обласної ради від 07.12.2017 № 554–VII. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/programa-teritorialnoji-oboroni-kharkivskoj-oblasti-na-2016-2017-roki> (дата звернення: 11.04.2018).

встановлюються питання: формування у мирний час та розгортання в особливий період підрозділів територіальної оборони, організації та підтримання у постійній готовності системи управління територіальною обороною в області, взаємодії обласної та районних державних адміністрацій, правоохоронних органів і органів військового управління при підготовці до виконання та при виконанні завдань територіальної оборони, військово-патріотичного і духовно-морального виховання населення, прищеплення почуття особистої відповідальності за захист Батьківщини, міста, селища, своєї родини, удосконалення системи інформування населення щодо надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру в умовах особливого періоду, удосконалення системи підтримання у постійній готовності до використання за призначенням протирадіаційних укриттів і захисних споруд, підготовки обласних та районних лікарень до прийому поранених та постраждалих; Розпорядження Харківського міського голови «Про заходи щодо забезпечення правопорядку при проведенні масових заходів» від 01.08.2014 р. № 51-1¹, яким визначаються особливості проведення святкових днів, регламентуючи погодинну програму заходу; Рішення Харківської міської ради «Про роботу постійної комісії з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян» від 23.12.2005 р. № 275/05².

Слід відмітити, що з метою створення належних умов для реалізації і захисту майнових прав територіальної громади міста Харкова, практичного здійснення заходів, спрямованих на забезпечення схоронності, цілісності комунального майна, відвернення та недопущення безпосередніх посягань на таке майно, припинення несанкціонованого доступу до нього, забезпечення особистої безпеки посадових осіб Харківської міської ради та її виконавчих органів під час виконання ними службових обов'язків,

¹ Про заходи щодо забезпечення правопорядку при проведенні масових заходів : Розпорядження Харківського міського голови від 01.08.2014 № 51–1. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/634445> (дата звернення: 11.04.2018).

² Про роботу постійної комісії з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян : рішення Харківської міської ради від 23.12.2005 № 275/05. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/344480> (дата звернення: 11.04.2018).

надання послуг, пов'язаних з охороною державної, комунальної та іншої власності, з охороною громадян, керуючись ст.ст. 56, 78 Господарського кодексу України, ст.ст. 26, 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Харківською міською радою було прийнято рішення про створення комунального підприємства «Муніципальна охорона»¹.

Сьогодні в Україні діє більше 14 таких муніципальних варт, серед яких: м. Київ (КП «Муніципальна охорона»), м. Харків (КП «Муніципальна охорона»), м. Одеса (КП «Муніципальна варта»), м. Кременчук (КП «Муніципальна поліція»), м. Дніпро (КП «Січ» Дніпропетровської обласної ради) та КП «Муніципальна варта» Дніпровської міської ради), м. Чернігів (КП «Муніципальна варта»), м. Білгород-Дністровський (КП «Департамент муніципальної безпеки»), м. Вінниця (КП «Муніципальна поліція»), м. Біла Церква (КП «Муніципальна варта»), м. Олександрія (КП «Муніципальна поліція Олександрійської міської ради»), м. Ірпінь (КП «Муніципальна варта»), м. Івано-Франківськ (КП «Муніципальна варта»), м. Козелець на Чернігівщині (КП «Муніципальна варта»), м. Сергіївка на Одещині (КП «Сергіївська муніципальна варта»). Усі ці комунальні структури отримали від МВС ліцензію, завдяки якій мають право за гроші охороняти фізичних осіб і об'єкти².

Так, наприклад, з метою комплексного рішення питань забезпечення правопорядку, публічної безпеки на території Володарського району Донецької області, активної протидії загальної злочинності в районі та досягнення зниження темпів її росту на основі чітко визначених заходів, пріоритетів, також поступового нарощування зусиль державних органів і громадськості, удосконалення організації засобів попередження і розкриття злочинів в умовах дії Закону України «Про Національну поліцію», було прийнято рішення Володарською районною радою

¹ Панова О. О. Особливості повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки. Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад : матер. Всеукраїнської наук.-практ. конф. (24 жовтня — 24 листопада 2016 р.). URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm (дата звернення: 11.04.2018).

² МВС перевірить ліцензії у муніципальних варт, про які розповідали «Схеми». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-mvs-pereviryt-mynitsypalni-varty/29609139.html> (дата звернення 11.07.2018).

про затвердження Програми щодо організації забезпечення публічного порядку та безпеки громадян, протидії злочинності на території Володарського району протягом 2016–2020 років¹.

Таким чином, міські акти, прийняті в окремих містах відповідними органами місцевого самоврядування, мають важливе значення для безпосередньої організації забезпечення публічної безпеки на місцевому та регіональному рівнях, оскільки їх положення дозволяють корегувати особливості застосування методів та засобів забезпечення правопорядку з урахуванням специфіки конкретної місцевості.

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що в умовах конфлікту на сході України органам місцевого самоврядування областей, що межують із зоною проведення операції Об'єднаних сил, для забезпечення правопорядку на підпорядкованій території всі програми та рішення правоохоронного спрямування необхідно розробляти та ухвалювати з урахуванням тих ризиків та загроз, що можуть виникнути у зв'язку з проведенням вказаної операції.

До цільового блоку, який характеризує адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, також входять мета, завдання та принципи діяльності.

З філософської точки зору, «мета» — це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії². На думку В. М. Грищенка, «мета становить ніщо інше, як ідеально бажаний результат, на досягнення якого спрямована діяльність суб'єкта. Тобто мета — це образ, інформаційна модель

¹ Про Програму щодо організації забезпечення публічного порядку та безпеки громадян, протидії злочинності на території Володарського району протягом 2016–2020 років : рішення Волинської районної ради 26.02.2016 №7/7–78. URL: <http://volodrsouet.dn.ua/rishennja-radi/100-7-/1288-2016-03-12-06-37-48.html> (дата звернення 11.07.2018); Панова О. О., Карась О. В. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 5. С. 214. URL: http://pap.in.ua/5_2016/64.pdf (дата звернення 11.07.2018).

² Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА, 1999. 506 с.

бажаного результату»¹. Ю. Г. Овчинніков стверджує, що «мета — це те, до чого прямують, що потрібно здійснити, інакше кажучи, результати, які очікуються, на досягнення яких направлені дії. Виходячи з прийнятого у філософії розподілу мети на найближчу та перспективну, автор зазначає, що завдання — це найближча мета, а мета — це кінцеве завдання»². Так, метою органів місцевого самоврядування слід визначити створення умов для забезпечення життєдіяльності територіальної громади.

З урахуванням особливої мети забезпечення публічної безпеки, яка покладається на органи місцевого самоврядування, слід зазначити, що ратифікація міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування (щодо децентралізації влади в державі) призвела, на нашу думку, до дуалістичного характеру мети та завдань, що стоять перед цими органами.

По-перше, встановлення самостійної реалізації наданих їм повноважень у сфері управління закріпленою за ними територією шляхом проведення активних дій щодо забезпечення публічної безпеки (видання актів, безпосереднє виконання програм, впровадження інноваційних технологій, проведення реструктуризації та підвищення кваліфікації кадрів тощо).

По-друге, активізація участі мешканців територіальних громад в діяльності щодо безпосереднього управління питаннями громади. Більш детально дане питання буде розглянуто у пункті 2.5 даного дослідження.

Визначаючи завдання органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що у загальному розумінні завдання — це те, що необхідно зробити на тому чи іншому етапі процесу для досягнення його мети³. З етимологічної точки зору, «завдання» — це те, що

¹ Грищенко В. М. Цель как форма опережающего отражения действительности. *Ученые записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Философия*. 1974. Вып. 15. С. 115.

² Овчинников Ю. Г. Понятие, цели и сущность домашнего ареста как меры пресечения в уголовном судопроизводстве России. *Следователь*. 2003. № 5. С. 33; Бурбика В. О. Мета та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 81–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_1_15. (дата звернення 18.07.2018).

³ Тертышник В. М. Уголовный процесс : учебное издание. Харьков: Арсис, 1997. С. 8

потребує виконання, вирішення¹; це все, що задано або що задається: запитання для вирішення, загадка, урок². У Новому тлумачному словнику української мови вказано, що «завдання» — це: 1) визначений, запланований для виконання обсяг роботи; 2) мета, замисел³. З точки зору психології, під завданням розуміють задану в певних умовах ціль діяльності, яку повинно бути досягнуто перетворенням цих умов у відповідності до певної процедури⁴.

Таким чином, завданням органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки можна визначити таким чином:

1. Матеріально-фінансове забезпечення програм щодо підтримання публічної безпеки на території громади як міського, так і регіонального рівнів з метою створення належної матеріально-технічної бази, вироблення ефективного використання наявних ресурсів та підвищення професійного рівня учасників адміністративно-правових відносин щодо забезпечення публічної безпеки в Україні. Правильно побудована та налагоджена система фінансового, економічного та технічного забезпечення публічної безпеки є гарантією безперебійного та ефективного виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки покладених на них повноважень у визначеній нами сфері.

2. Забезпечення на підлеглий громаді території виконання вимог чинного національного законодавства та імплементація здобутків Європейського Співтовариства з питань забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування у повсякденну правотворчу діяльність. Високоякісне виконання зазначеного завдання надасть можливість підвищити рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування, дозволить активувати населення територіальної громади, таким чином,

¹ Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. Москва : Рус. яз., 1984. С. 175

² Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1956. Т. 1. С. 572

³ Новий Тлумачний словник української мови у чотирьох т.: 42 000 слів / Укладачі: проф. В. В. Яременко, кандидат філологічних наук О. С. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2000. 3690 с.

⁴ Краткий психологический словарь / сост. Л. А. Карпенко. Москва : Политиздат, 1985. С. 99; Бурбика В. О. Мета та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 81–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_1_15 (дата звернення 18.07.2018).

дозволить максимально забезпечити реалізацію конституційних прав і свобод людини і громадянина.

3. Забезпечення у межах, визначених законом, реагування на надзвичайні ситуації, що можуть призвести до порушення публічної безпеки або є наслідком такого порушення. Д-р В. Гайер доводить, що однією із надзвичайно важливих ланок у ланцюзі протидії надзвичайним ситуаціям є підготовка територіальної громади. За його словами, «навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичайних ситуацій і мінімізувати їх збиток, на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами»¹. Виконання даного завдання визначається тим, що саме органи місцевого самоврядування знаходяться на першому ешелоні в процесі ліквідації та подолання наслідків надзвичайних подій, що дозволяє здійснювати координаційні дії та ефективно втілювати в життя типові плани з метою оптимізації використання наявних сил та організовувати скоординовану діяльність не лише правоохоронних органів, а й прилеглих територіальних громад.

4. Розгляд справ про порушення громадської безпеки та порядку, які входять до повноважень адміністративних комісій та виконавчих комітетів (виконавчих органів) сільських, селищних, міських рад. Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, до повноважень у сфері публічної безпеки належить вирішення справ щодо порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки (ст. 175 КУпАП) (за порушення, вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради); розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві (ст. 179 КУпАП); доведення неповнолітнього до стану сп'яніння (ст. 180 КУпАП)

¹ Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters? Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop "Orkane uber Europa" (Severe storms over Europe) at the Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ) / W. Geier. URL: <http://www.dkkv.org/de/publications/ressource.asp?ID=137> (дата звернення 18.06.2018); Михайлов В. М. Участь органів місцевого самоврядування у мінімізації ризиків виникнення надзвичайних ситуацій: європейська практика. *Державне управління: теорія та практика*: наук. фах. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Mikhailov.pdf> (дата звернення: 01.10.2017).

(крім справ щодо батьків неповнолітніх або осіб, які їх замінюють); ворожіння у громадських місцях (ч. 4 ст. 181 КУпАП); порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях (ч. 1 ст. 182 КУпАП); завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП).

5. Здійснення активного впливу на життєдіяльність територіальної громади з метою забезпечення потреб та законних інтересів населення. Реалізація даного завдання не лише дозволить покращити рівень життя громади, а й надасть можливість вивести довіру населення на новий рівень.

6. Забезпечення взаємодії населення територіальної громади та підрозділів Національної поліції України, що проявляється в організації зустрічей та публічних обговорень результатів діяльності правоохоронних органів на відповідній території. Наприклад, у м. Харкові зареєстроване Рішення Харківської міської ради «Про інформацію Головного управління Національної поліції в Харківській області та Управління патрульної поліції в м. Харкові щодо стану законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку в м. Харкові у 2017 році» від 21.02.2018 р. № 1039/18. В даному рішенні зазначено, що забезпечення публічної безпеки і порядку здійснюється у взаємодії з органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, іншими правоохоронними органами, територіальними підрозділами департаментів Національної поліції (Департаменту захисту економіки, Департаменту кіберполіції) та іншими підрозділами системи МВС України (підрозділи Національної Гвардії, ДСНС, Прикордонної служби, Експертної служби, навчальні заклади); громадськими об'єднаннями¹. Така взаємодія дозволяє не лише проінформувати населення територіальної громади про фактичний стан справ у сфері забезпечення публічної безпеки, а й підвищити рівень довіри населення до правоохоронних органів, створити

¹ Про інформацію Головного управління Національної поліції в Харківській області та Управління патрульної поліції в м. Харкові щодо стану законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку в м. Харкові у 2017 році : рішення Харківської міської ради від 21.02.2018 № 1039/18. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/666993> (дата звернення 07.07.2018).

оптимальні умови для взаємодії підрозділів Національної поліції і органів місцевого самоврядування.

Щодо структурного блоку адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування, який характеризується побудовою органів місцевого самоврядування, то варто звернути увагу, що в умовах інтеграції України до ЄС було прийнято Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹, якою було закладено шлях на децентралізацію.

Наявність місцевого самоврядування та рівень децентралізації є ключовими ознаками демократичної держави. На світовому рівні найбільшою організацією місцевого самоврядування є Об'єднані міста та місцеві органи влади (United Cities and Local Governments(UCLG))². UCLG має своїх представників в семи регіонах світу: Африці (UCLG Africa), Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, (UCLG-ASPAC), Європі (CEMR), Євразії (UCLG EuroAsia), Близькому Сході та Західній Азії (UCLG MEWA), Латинській Америці (FLACMA) та Північній Америці (UCLG North America). Штаб-квартира організації розташована в Барселоні, а її місія полягає в тому, щоб виступати єдиним голосом і світовим захисником демократичного місцевого самоврядування, просувати свої цінності, цілі та інтереси шляхом співпраці між місцевими органами влади і в рамках більш широкого міжнародного співтовариства³.

Що ж до структури органів місцевого самоврядування, то на думку В. В. Мамонової, система органів місцевого самоврядування — це впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий,

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 №333–р. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333–2014–%D1%80> (дата звернення 11.10.2018).

² United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>. дата звернення 11.10.2018).

³ Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування — Парасюк І. Л., Телешова Ю. В. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2016. С. 6

матеріальний та фінансовий потенціал, необхідний для їхньої реалізації¹. Так, відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна (ст. 140). До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 141)².

О. І. Сушинський до основних ознак територіальної громади відносить: а) сукупність людей, об'єднаних постійним проживанням у межах визначеної території чи адміністративно-територіальної одиниці; б) адміністративно-територіальну одиницю (село, селище, місто); в) наявність внутрішніх зв'язків членів територіальної громади; г) наявність колективної свідомості та спільних колективних інтересів; ґ) наявність органів, уповноважених вирішувати питання місцевого значення³.

Таким чином, в Україні (до початку реформи децентралізації) було 458 міських рад, 783 селищні ради, 10 279 сільських рад. Середньостатистично на одну сільську раду припадало три сільських населених пункти, по 370 осіб населення та 47 кв. км

¹ Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5. 2011. С. 344; Пономарьов С. П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1 (18). С. 175.

² Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

³ Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / Центр муніципального і регіонального розвитку, Міжнародний фонд «Відродження». Л. : Афіша, 2003. С. 48; Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. № 11. С. 173; Пономарьов С. П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1 (18). С. 176.

території. У 1990 році на одну сільську раду у середньому припадало 1,9 тис. осіб постійного сільського населення. Станом на початок 2015 року в 9478 сільських територіальних громадах України (92%) мешкало менше 3000 жителів. В 4809 сільських територіальних громадах (47%) — менше 1000 жителів. Станом на 7 грудня 2016 року в Україні налічувалося 184 ОТГ. На 2017 рік в Україні було заплановано існування 367 об'єднаних територіальних громад (ОТГ)¹.

Визначаючи компетенційний блок, слід зазначити, що децентралізація державної влади, становлення місцевого самоврядування та розширення повноважень місцевих державних адміністрацій виконавчої влади передбачають вдосконалення організації забезпечення публічної безпеки на місцевому рівні. Пріоритетними тут повинні стати питання забезпечення публічної безпеки, виокремлені як особливий напрям нормотворчої та правозастосовчої діяльності місцевих державних адміністрацій виконавчої влади, спрямованої на вирішення соціально-економічних завдань, забезпечення захищеності всіх сфер життєдіяльності громадян на території конкретного муніципального утворення. Водночас, оскільки через своє конституційно-правове положення вони не наділені державно-владними повноваженнями, що дозволяють здійснювати самостійне управління силами та засобами органів Національної поліції та інших правоохоронних органів².

Основні засади функціонування та повноваження органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні закріплено в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах, що носять підзаконний характер. Так, на законодавчому рівні закріплено таку компетенцію органів місцевого самоврядування щодо сфери забезпечення публічної безпеки:

– встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

¹ Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти. С. 5.

² Дитюк В. З. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки на об'єктах транспорту місцевими державними адміністраціями виконавчої влади. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2013. № 4. С. 113

– вжиття у разі надзвичайних ситуацій необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей;

– вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку;

– заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території тощо¹.

Наведений перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки умовно можна поділити на наглядові та контрольні.

Предметом місцевого самоврядування, як це впливає з його визначення в Конституції та Законах України, є питання, які впливають із колективних потреб територіальної громади, тобто самого населення, жителів, які мешкають на території відповідного села, селища, міста чи декількох сільських населених пунктів, що мають єдиний адміністративний центр (сільради). Проте, держава може надавати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів державної виконавчої влади, які вони (органи місцевого самоврядування) мають реалізувати «за сумісництвом». Ось чому їх повноваження за своєю природою прийнято поділяти на дві групи: власні, або самоврядні, та делеговані, або доручені. Якщо при здійсненні власних повноважень органи місцевого самоврядування діють незалежно, самостійно і підпорядковуються тільки закону, то при здійсненні делегованих повноважень — під контролем відповідних органів державної виконавчої влади (ч. 3, 4, ст. 143 Конституції України)².

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.04.2018).

² Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141; Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 824. С. 48.

Так, С. П. Пономарьов виходить з того, що до власних відносяться такі повноваження: 1) представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади; 2) сприяти додержанню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їхніх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами; 3) вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів; 4) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо; з цією метою можуть створюватися тимчасові або постійні бригади, використовуватися інші форми залучення населення; 5) організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт; 6) здійснювати контроль якості надаваних громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та якості проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт; 7) надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, упровадженню в побут нових обрядів; 8) організовувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського

підкування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування; 9) надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організовувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за дотриманням вимог пожежної безпеки; 10) сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку та ін.¹

Таким чином, до делегованих повноважень ми можемо віднести окремі повноваження, пов'язані із залученням органів місцевого самоврядування до реалізації загальнодержавних програм соціально-економічного розвитку². Конституція України у ч. 3 і 4 ст. 143 визначила, що органам місцевого самоврядування «можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади»³. Згідно з даною правовою нормою, по-перше, немає обов'язку передавати органам місцевого самоврядування повноваження органів виконавчої влади; по-друге, передавати повинні лише «окремі» повноваження органів виконавчої влади. Повноваження, які передаються органам місцевого самоврядування державою, повинні фінансуватись у повному обсязі за рахунок Державного бюджету України, або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, або шляхом передачі органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення наданих повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади⁴. З викладеного бачимо, що невизначеність на законодавчому рівні питань щодо процедури

¹ Пономарьов С. П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1 (18). С. 179–180

² Проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=116145> (дата звернення 13.02.2018).

³ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴ Бучинська А. Й. Власні і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у світлі законодавства України та Польщі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 184–185. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/55.pdf (дата звернення 13.02.2018).

делегування повноважень, на нашу думку, викликає протиріччя та неузгодженість законодавства.

Тому вважаємо, що необхідним є внесення доповнень до Закону України «Про місцеве самоврядування», передбачивши в окремому розділі питання врегулювання процедури делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Так, зокрема, слід визначити принципи, завдання та мету делегування, її процедуру та відповідальність сторін у разі вчинення неправомірних дій, особливості контролю і нагляду за органами місцевого самоврядування.

Отже, проведені дослідження дозволяють стверджувати, що органи місцевого самоврядування уособлюють в собі корелюючий орган, який шляхом реалізації наданих йому повноважень (власних або делегованих) вступає у правовідносини з приводу забезпечення публічної безпеки з іншими органами державної влади (у першу чергу Національною поліцією), інституціями громадянського суспільства з метою дотримання прав і свобод людини і громадянина, підтримання правопорядку на території певної громади, забезпечення непорушності національної безпеки.

2.5. Особливості забезпечення публічної безпеки інституціями громадянського суспільства

Забезпечення публічного порядку та безпеки є безпосередньою функцією відповідних органів виконавчої влади, проте, не слід забувати, що розвиток громадянського суспільства та низка трагічних подій в нашій державі змусили переосмислити роль суспільства у даній сфері та вивели діяльність громадян і їх об'єднань на якісно новий рівень. Правовий статус громадських об'єднань у сфері забезпечення публічної безпеки регламентується конституційними нормами і залежить від правоздатності та деліктоздатності самої особи.

Визначаючи правову природу такого явища як громадськість та з'ясовуючи коло прав, якими наділені представники громадськості, слід навести нормативно-правові акти, положення яких регулюють дане питання, зокрема:

– у Конституції України встановлено та закріплено низку гарантій реалізації права людини і громадянина на публічні об'єднання. Так, В. Росіхіна пропонує виокремлювати три основні групи конституційних гарантій забезпечення права громадян на

публічні об'єднання, а саме: «1) гарантії, що впливають із засад конституційного ладу (принцип пріоритету прав та свобод: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (стаття 3); принцип відповідальності держави перед людиною (частина друга статті 3); принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову (стаття 6); принцип верховенства права (частина перша статті 8); принцип верховенства Конституції та закону: Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй (частина друга статті 8); принцип політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності суспільного життя в Україні, принцип гарантування свободи політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України (стаття 15); принцип законності: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19)); 2) гарантії, пов'язані із загальним статусом прав і свобод людини і громадянина (принцип непорушності прав і свобод людини (стаття 21); принцип гарантування і неможливості скасування конституційних прав і свобод; заборона звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (стаття 22); принцип рівності конституційних прав і свобод громадян, а також рівності громадян перед законом (частина перша статті 24)); 3) спеціальні конституційні гарантії, пов'язані з реалізацією права на публічні об'єднання (це норми ст.ст. 36 та 37 Конституції України, а саме: громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей; утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини,

здоров'я населення, забороняються)»¹. Таким чином, наведене визначає особливе місце конституційно-правової природи діяльності громадськості та об'єднань громадян у визначенні політичного курсу та програм розвитку як окремих державних інституцій, так і країни в цілому;

– у законах та підзаконних нормативно-правових актах. До їх числа слід віднести, насамперед, такі: Закони України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572–VI², «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000 р. № 1835–III³; Постанови КМУ «Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи» від 18.12.2018 р. № 1198⁴, «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування» від 20.12.2000 р. № 1872⁵, «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів» від 25 квітня 2012 р. № 341⁶, «Про забезпечення

¹ Росіхіна В. Конституційні нормативно-правові гарантії забезпечення права громадян на публічні об'єднання: теорія і практика. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 4. С. 73–75.

² Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 05.07.2018).

³ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14> (дата звернення 05.07.2018).

⁴ Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи : Постанова КМУ від 18.12.2018 № 1198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF> (дата звернення 25.12.2018).

⁵ Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова КМУ від 20.12.2000 № 1872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF> (дата звернення 05.07.2018).

⁶ Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів : Постанова КМУ від 25 квітня 2012 р. № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0%BF> (дата звернення 05.07.2018).

участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3.11.2010 р. № 996¹ тощо. Аналіз даних нормативно-правових актів дозволяє стверджувати про встановлення категоріального апарату діяльності громадськості та об'єднань громадян, а також визначення алгоритму дій щодо можливості реалізації наданих їм прав у сфері забезпечення публічної безпеки;

– у міжнародних договорах, ратифікованих Україною. Так, слід зазначити, що реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Організація конвенція²), яку було ратифіковано Законом України від 6 липня 1999 року № 832XIV³. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості: у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6 конвенції); у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 конвенції); у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8 конвенції). При цьому, в конвенції (частина 4 статті 6) наголошується, що «кожна із Сторін забезпечує участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкриті всі можливості для розгляду різних варіантів і коли участь громадськості може бути найбільш ефективною»⁴. Також варто згадати про Європейську

¹ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3.11.2010 р. № 996. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP100996.html (дата звернення 05.07.2018).

² Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43r.pdf> (дата звернення 05.07.2018).

³ Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832–XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/832-14>. (дата звернення 05.07.2018).

⁴ Кравченко Т. А. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 10. С. 75–76

конвенцію про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні¹, Європейську Хартію міст², Європейську хартію щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні³, які регламентують ступінь втручання зазначених категорій осіб у життєдіяльність територіальної громади.

Міжнародна асоціація з питань участі громадськості визначає основні цінності, на просування яких спрямована участь громадськості⁴. До них належать:

- участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення або які зацікавлені у цьому рішенні;
- залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі;
- визнання та обговорення потреб та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення;
- надання громадськості можливості впливати на рішення;
- доведення до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення⁵.

¹ Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні: Конвенція Ради Європи від 05.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 11.04.2018).

² Європейська Хартія міст: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 29.05.2008. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 11.04.2018).

³ Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 21.05.2003. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f> (дата звернення: 11.04.2018).

⁴ Міжнародна асоціація з питань участі громадськості. URL: <http://www.iap2.org> дата звернення: 21.11.2018).

⁵ Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf (дата звернення: 11.04.2018).

Кодекс належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень містить чотири важливих принципи участі громадськості¹:

- участь шляхом збору та передачі поглядів різних членів громадських організацій та зацікавлених громадян через громадські організації з метою впливу на процес прийняття політичних рішень;
- довіра як чесна взаємодія між політичними силами та суспільством;
- відповідальність та прозорість як з боку громадських організацій, так і з боку державних органів на всіх етапах діяльності;
- незалежність громадських організацій, оскільки важливо визнавати громадські організації як вільні й незалежні структури із власними цілями, рішеннями та заходами².

Аналізуючи наведені принципи, слід зазначити, що в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні роль інституцій громадянського суспільства набуває надзвичайно важливого значення, оскільки завдяки реалізації обґрунтованих точок зору пересічних громадян (програм, планів, проєктів тощо) регулюється та координується робота всіх гілок влади, спрямована на підтримання добробуту населення та реалізацію преамбули до Конституції України, а саме «вираження суверенної волі народу».

Так, метою громадянського суспільства є організація взаємодії у соціальній сфері, взаємний вплив, установлення міжособистісних відносин, добровільні об'єднання громадян, соціальні рухи, які здійснюються за допомогою комунікації. Громадянське суспільство формується громадянами шляхом конкретних форм самоконструювання і самомобілізації та інституціоналізується за допомогою законів, прав, свобод членів суспільства³.

¹ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>. (дата звернення: 11.04.2017).

² Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf (дата звернення: 11.04.2018).

³ Политология: энцикл. словарь / ред. Ю. И. Аверьянова. Москва : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. С. 75, 100

Завданнями громадянського суспільства є: визначення орієнтації політичної активності людини та правової ролі громадянина, меж політичної діяльності держави, а також меж між легітимністю громадянської діяльності та політикою держави; забезпечення принципу рівності, партнерства, соціального захисту, прав і свобод громадянина, прямих, зворотних і горизонтальних зв'язків між суспільством та державою, взаємної політичної відповідальності громадян і держави за політичні процеси¹.

Очевидно, що розвиток громадянського суспільства неможливий без активної участі громадськості в розбудові державності. Бажання населення як окремої територіальної громади, так і держави в цілому брати участь у забезпеченні публічної безпеки та порядку є важливою складовою загальної системи забезпечення національної безпеки України². Проте, слід наголосити на двосторонньому діалозі, який повинен відбуватися між представниками державної влади і громадськістю, що повинен утворити колаборацію з метою забезпечення прав і свобод людини і громадянина, підтримання публічної безпеки та порядку, створення умов для розвитку особистості та взагалі реалізацію наведених вище конституційних прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, відбувається запровадження партисипативної демократії.

Термін «партисипативна демократія» походить від англ. *participate* — «брати участь», використовується для позначення так званої «демократії участі», тобто форми демократії, за якої громадяни беруть найширшу участь у процесі ухвалення рішень, у тому числі й на місцевому рівні³. Теоретичні основи партисипативної демократії були закладені в роботі політолога Т. Фотопулоса «*Towards An Inclusive Democracy*» та пізніше набули розвитку як у політологічній, так і в державознавчій науковій

¹ Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 187–188

² Панова О. О. Особливості участі громадськості в процесі запобігання корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матер. III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7 груд. 2018 р.). Київ, Нац.акад.внутр.справ, 2018. Ч 2. С. 217–220.

³ Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. С. 7

літературі¹. За сучасного підходу термін партисипативна демократія (Participatory Democracy) здебільшого розглядається як процес залучення широкого кола учасників до формування та функціонування політичних систем². Зокрема, М. Г. Коваленко зазначає, що, на відміну від безпосередньої демократії, дана форма характеризується більш широким змістом, охоплюючи не тільки інститути здійснення народовладдя (прямого вирішення тих чи інших питань), але й інститути впливу на процес вироблення та прийняття публічно значущих рішень³.

Правовий інструментарій запровадження технологій партисипативної демократії (демократії участі) є особливим для кожної країни. Це зумовлено багатьма факторами. Наприклад, в країнах Європейського Союзу за результатами вивчення громадської думки щодо застосування європейцями партисипативної демократії та її форм прийнято рішення про доцільність більш широкого застосування ресурсу неурядових організацій і асоціацій у вирішенні питань публічного значення поряд з прямим голосуванням, більшість країн-респондентів усе ж таки схиляється до безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення і до обговорення та узгодження питань союзного значення через використання ресурсів неурядових організацій і асоціацій⁴. Принципу партисипативної демократії

¹ Кузнецов А. О., Ігнатенко. Л. Ю. Партисипативна демократія: історичні нариси. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>. (дата звернення 18.11.2018).

² Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування. *Теорія та практика держ. управління і місц. самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2016_1_23. (дата звернення 18.11.2018).

³ Коваленко М. Г. Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 239.

⁴ Europeans' Engagement in Participatory Democracy. Report [Flash Eurobarometer 373 — TNS Political & Social] / Conducted by TNS Political & Social at the request of the European Commission, Directorate General for Communication. 2013. 63 p; Кравченко Т. А. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 10. С. 76

характерне впровадження й у процес забезпечення публічної безпеки з безпосередньою активною участю громадськості.

Серед основних прав громадян у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні слід виділити такі: право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36 Конституції України)¹; брати участь у забезпеченні охорони громадського порядку і державного кордону разом з поліцейськими, військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, а в сільській місцевості — самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України; вносити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним правопорушенням і злочинам, виникненню причин і умов, що сприяють їх вчиненню (ст. 10 ЗУ «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»)² тощо. Проте, слід відмітити, що реалізація наданих громадянам прав залежить перш за все від правосвідомості особи та її громадської позиції з питань дотримання правопорядку на визначеній місцевості.

Визначаючи роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки, необхідно виділити декілька варіантів участі інституцій громадянського суспільства:

– в залежності від кола осіб, що входять до складу громадського об'єднання, можна виділити: добровільні народні дружини, до складу яких входять всі бажаючі особи, зацікавлені у наданні допомоги правоохоронним органам з підтримання публічної безпеки та порядку (наприклад, у м. Запоріжжя існує ГО «Добровільна народна дружина Розівського району»), студентські загони із сприяння поліції (наприклад, в Ужгороді існує загін,

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

² Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

створений на базі природничо-гуманітарного коледжу Закарпатського державного університету), об'єднання батьківської ради (наприклад, у м. Харків дане добровільне об'єднання згуртувало навколо себе батьків зі шкіл та дошкільних навчальних закладів Основ'янського району м. Харкова);

- в залежності від оперативної обстановки або надзвичайної ситуації на певній місцевості виділяємо: добровільні пожежні дружини, громадські аварійно-рятувальні формування, об'єднання рятувальників, служби порятунку тощо;

- в залежності від строку, на який створюються громадські об'єднання: постійно діючі та створені на виконання конкретної мети. Так, наприклад, під час проведення футбольних матчів для забезпечення безпеки використовуються стюарди, які є персоналом недержавної охоронної структури, створеної для виконання завдання у сфері забезпечення безпеки приймаючою асоціацією з футболу¹.

Таким чином, орієнтуючись на наведені класифікації, необхідно зазначити, що громадське суспільству відіграє одну з провідних ролей у забезпеченні публічної безпеки в Україні, незважаючи на те, що дана функція не є обов'язковою, вона реалізується під час реалізації громадянами наданих їм законодавством прав і свобод. Основними принципами участі інституцій громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки є добровільність, відкритість, демілітаризованість, взаємодія з правоохоронними органами².

Проведений аналіз особливостей забезпечення публічної безпеки інституціями громадянського суспільства дозволив виокремити перспективні напрями оптимізації їх діяльності:

1. Подальший розвиток та вдосконалення нормативно-правової бази, що регламентує участь громадськості у забезпеченні публічної безпеки, з обов'язковим врахуванням здобутків

¹ Про схвалення Інтегрованої концепції забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2008 р. № 1244. *Офіційний вісник України*. 2008. № 71.

² Панова О. О. Роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки. *Актуальні проблеми публічного та приватного права* : матер. міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2018. С. 218–220.

Європейського співтовариства та з використанням особливостей українського менталітету. Зокрема, необхідними є чітке визначення особливостей діяльності громадських об'єднань у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні та внесення відповідних змін до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про національну безпеку України» в частинах, що стосуються визначення ролі, завдань, методів діяльності, повноважень, відповідальності інституцій громадянського суспільства у сфері забезпечення публічної безпеки як невід'ємної складової загальнонаціональної безпеки. Також нагальним питанням є прийняття окремого нормативно-правового акта, положення якого б визначали статус інституцій громадянського суспільства як суб'єктів забезпечення публічної безпеки та їх місце в системі зазначених суб'єктів (наприклад, Закону України «Про публічну безпеку» або Стратегії публічної безпеки в Україні).

2. Створення дієвої, ефективної та оптимальної системи взаємодії органів державної влади з інституціями громадянського суспільства, у тому числі з громадськими об'єднаннями. Забезпечення такого зв'язку можливе за рахунок утворення громадських консультативно-дорадчих рад, координаційних органів, спеціальних установ при органах державної влади, до сфери повноважень яких належить забезпечення публічної безпеки та порядку.

Поняття консультативно-дорадчого органу визначено в чинному законодавстві України, що наочно свідчить про визнання на офіційному рівні важливості функціонування цих установ при органах публічної влади. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» від 17 червня 2009 року № 599, консультативно-дорадчим органом є «постійно діючий або тимчасовий орган Кабінету Міністрів України, який утворюється ним для забезпечення здійснення своїх повноважень»¹.

¹ Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 599. *Офіційний вісник України*. 2009. № 45. Ст. 1511; Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 141

Детальніше визначення консультативно-дорадчого органу закріплене в Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, у якій громадська рада є «постійно діючим колегіальним виборним органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики»¹. Це трактування консультативно-дорадчого органу стало модельним для підзаконних нормативно-правових актів центрального, регіонального та місцевого рівнів в Україні². Проте, слід наголосити на тому, що громадські ради, які створюються при органах публічної влади, не належать до їх структури та є незалежними при прийнятті рішень та консультуванні. Абстрагування консультативно-дорадчих органів від впливу органів державної влади, що носить адміністративно-владний характер, дозволяє вказаним органам брати безпосередню участь у виробленні нормативно-правових актів з урахуванням потреб населення та є дієвим елементом контролю щодо неприпустимості прийняття органами виконавчої влади, що є суб'єктами забезпечення публічної безпеки, неправомірних рішень.

Слід визначити, що метою проведення консультацій з громадськістю є також забезпечення вільного доступу громадян до інформації про діяльність органів виконавчої влади, забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, сприяння налагодженню системного діалогу влади з громадськістю, підвищення якості підготовки рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громади, створення умов для участі громадян у розробленні проєктів рішень влади з питань, які є важливими для суспільства³.

¹ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 38. Ст. 2363.

² Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 142.

³ Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. Вінниця : ТОВ «Консоль», 2006.

Ефективна взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, у тому числі з громадськими об'єднаннями, також може відбуватися шляхом укладення соціального контракту. Так, соціальний контракт передбачає, що «демократична держава не може й не повинна здійснювати соціальне управління в усіх без винятку сферах суспільних відносин. Значну частину своїх функцій на місцях вона передає та певну частину ще й делегує структурам самоорганізації населення, чільне місце серед яких посідає місцеве самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самоврядування мають змогу «поділитися» частиною своїх повноважень з громадськими об'єднаннями»¹.

Надання державних послуг, які виконують громадські організації, відображає загальносвітову тенденцію урядів до передачі своїх обов'язків із надання державних послуг. Це відбувається шляхом підписання контрактів між урядами і неурядовим сектором на здійснення внутрішньої соціальної політики та розробки політики по відношенню до країн, що розвиваються. Для підтримки політики розвитку урядові структури можуть приймати рішення про фінансування діяльності організації, сприяти залученню до цього добровольців та кваліфікованих працівників. У сучасній науковій літературі дана категорія визначається як «міжсекторне партнерство», тобто партнерські взаємовідносини між органами державної влади та місцевого самоврядування з об'єднаннями громадян у вирішенні проблем соціальної сфери². Для громадських організацій термін міжсекторне партнерство означає «налагодження конструктивної взаємодії між трьома силами — першим, другим та третім сектором — державними структурами, комерційними підприємствами та громадськими (неприбутковими, недержавними) організаціями

С. 17; Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 62.

¹ Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2008. № 1 (7). URL: www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf. (дата звернення 06.10.2018).

² Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf> (дата звернення 06.10.2018).

будь-якого суспільства при вирішенні соціально значимих проблем (бідність, безпритульність, сирітство, насильство тощо), що здійснюється у рамках чинного законодавства і спрямоване на покращення нормативно-правової бази проведення раціональної соціальної політики»¹. Укладання зазначених контрактів надасть можливість державним органам за рахунок використання сил населення здійснити профілактику правопорушень, виявити найбільш уразливі верстви населення та здійснити організацію низки запобіжних заходів з метою мінімізації ризиків порушення публічної безпеки.

3. Впровадження системи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів та органів державної влади цілому у сфері забезпечення публічної безпеки. Визначаючи даний феномен як складову організації забезпечення публічної безпеки в Україні, слід зазначити, що незважаючи на певне нормативне закріплення окремих норм громадського контролю в Конституції України, Законах України «Про доступ громадян до публічної інформації»², «Про звернення громадян»³ та «Про національну безпеку України», зазначені норми потребують свого узгодження та об'єднання у єдиний нормативно-правовий акт, положення якого визначали б процедурні моменти здійснення громадського контролю, а саме Закон України «Про громадський контроль».

Окремі науковці визначають громадський контроль як функцію громадянського суспільства, тому, на їх думку, він виступає способом залучення населення до управління суспільством та державою⁴. Інші вважають, що громадський контроль — це послідовність дій, яку здійснюють громадяни та їх автономні об'єднання з метою виявлення та запобігання негативним явищам і порушенням у сфері державного управління та додержання інтересів

¹ Там само.

² Про доступ громадян до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 11.10.2018).

³ Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96–BP. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.10.2018).

⁴ Боклаг В. А., Павленко А. О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 60–65.

громадянського суспільства¹. О. Полтораков визначає громадський контроль як «систему відносин громадянського суспільства з державою. Система ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) і недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ)»².

Визначаючи сферу публічної безпеки як невід’ємну складову національної безпеки України, необхідно відмітити, що Закон України «Про національну безпеку України» встановлює, що громадяни України беруть участь у здійсненні цивільного контролю через громадські об’єднання, членами яких вони є, через депутатів місцевих рад, особисто шляхом звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або до державних органів у порядку, встановленому Конституцією України, Законом України «Про громадські об’єднання» та іншими законами України. Сфера громадського контролю може бути обмежена виключно Законом України «Про державну таємницю»³.

Громадським об’єднанням, зареєстрованим у встановленому законом порядку, гарантується, відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень, можливість:

1) отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема, від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;

2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;

¹ Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5 (1). С. 17; Менджул М. В. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об’єднаної територіальної громади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 308

² Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. *Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації*. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php> (дата звернення 11.10.2018).

³ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення 11.10.2018).

3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;

4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема, звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей¹.

З метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки, органами сектору безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо)².

Таким чином, громадський контроль здійснюється за допомогою прямих (безпосереднє волевиявлення громадян) та непрямих (через органи, утворені громадянами) засобів. Під засобами громадського контролю маються на увазі дія чи система дій, що використовуються громадянами під час здійснення свого контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування³.

Розглянемо більш детально механізм застосування заходів громадського контролю у сфері забезпечення публічної безпеки.

По-перше, здійснення моніторингу діяльності органів державної влади за рахунок використання комплексу наукових, технічних, організаційних, інформаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденцією розвитку сфери забезпечення публічної безпеки в Україні та дозволяють створювати систему прогнозувань та оцінок діяльності як окремих суб'єктів забезпечення публічної безпеки, так і функціонування сфери забезпечення публічної безпеки в цілому.

У словниках термін моніторинг тлумачиться як безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його

¹ Там само.

² Там само.

³ Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 66.

відповідності бажаному результату¹; регулярне спостереження, збір і аналіз інформації з метою вивчення будь-яких процесів² тощо. У науковій літературі моніторинг визначається як регулярне відслідковування процесу, явища за відповідною методикою, з метою одержання більш повної та докладної інформації про нього і прийняття на підставі цього обґрунтованого рішення³.

Будь-який моніторинг являє собою процес отримання певної інформації, проте, не кожне отримання інформації є моніторингом. У рамках громадського моніторингу отримання інформації завжди цілеспрямоване й усвідомлюване (як правило, воно набуває форми спостереження), на відміну від інших видів отримання інформації — неусвідомлюваного, безсистемного, стихійного і т. Д. Крім того, цей процес передбачає не тільки отримання, але й спеціальний відбір інформації з метою її використання відповідно до цілей громадського моніторингу⁴. Так, безпосереднім об'єктом моніторингу у сфері забезпечення публічної безпеки стає: законотворча діяльність органів державної влади, діяльність політичних партій та громадських формувань з охорони публічного порядку та безпеки. Задля подолання «тінізації» політичної системи та прийнятих адміністративно-владних рішень громадськістю може бути використано низку заходів, а саме: проведення незалежної експертизи прийнятих державно-владних рішень, участь у засіданнях кадрових комісій при проведенні конкурсу на заняття вакантних посад в органах державної влади, оцінка використання бюджетних коштів, їх розподіл за сферами життєдіяльності суспільства, у тому числі виокремлення з їх числа коштів на протидію та запобігання правопорушенням.

¹ Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ : Ірпінь : Перун, 2004. С. 538

² Краткий словарь современных понятий и терминов. 2-е изд. / сост. и ред. В. А. Макаренко. Москва : Республика, 1995. С. 255

³ Стеценко І. Т. Основи менеджменту. Хто такий менеджер : навч. посіб. Київ : А. С. К., 2004. С. 125; Хомов С. М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 4. С. 139.

⁴ Арабаджиев Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом. *Грані*. 2013. № 9 (101). С. 129; Хомов С. М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 4. С. 139–140

Громадський моніторинг може здійснюватися шляхом: відслідковування процесу здійснення урядової політики, динаміки та тенденцій, а також стану справ у відповідних сферах за наперед визначеними критеріями; репрезентативного опитування представників інститутів громадянського суспільства; збирання та накопичення іншої інформації, наприклад, аналізу матеріалів ЗМІ та ін.¹

По-друге, захист прав та свобод людини і громадянина шляхом оновлення існуючих механізмів та каналів подання скарг. Досвід країн з усталеною демократичною системою свідчить, що даний вид діяльності дає змогу посилити вплив громадян на процедури прийняття рішень органами влади, створити сприятливе інформаційне поле та тиск на владу з боку ЗМІ, підвищити рівень довіри населення до власної спроможності захисту прав і свобод².

По-третє, забезпечення відкритого доступу до інформації, що містить результати щодо стану виконавчої дисципліни, рівня злочинності та дій, що були вчинені правоохоронними органами та органами державної влади (їх посадовими особами) щодо попередження, припинення та подолання негативних наслідків вчиненого правопорушення, а також інформацію про організаційно-правові заходи щодо забезпечення публічної безпеки. Огляд наявної інформації, що міститься у відкритих інформаційних мережах, практично не висвітлює потенційний стан публічної безпеки, а лише виокремлює багаторівневе явище — національну безпеку як більшу за правовою природою. Інформаційні джерела майже не висвітлюють питання щодо протидії правопорушенням у сфері публічної безпеки, а найголовніше, не визначають шляхів ефективної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки, тим самим породжуючи правовий нігілізм та пасивне ставлення населення до проблем територіальної громади та держави в цілому у сфері публічної безпеки.

По-четверте, проведення роз'яснювальної та правоосвітньої роботи серед населення щодо окремих положень законодавства, що регулює діяльність щодо забезпечення публічної безпеки в Україні. Важливим етапом в процесі забезпечення публічної безпеки є

¹ Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення 21.12.2018).

² Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісн. НАДУ*. 2010. № 3. С. 204.

просвітницька діяльність, що проводиться всередині суспільства та направлена на розв'язання питань, з якими стикаються повсякчасно громадяни в рамках правового поля.

Існує кілька підходів до вирішення проблеми правового захисту та освіти громадян: 1. Надання послуг усім категоріям населення за допомогою створення спеціалізованих юридичних служб. 2. Надання послуг конкретним категоріям населення організаціями, що представляють їхні інтереси (наприклад асоціації підприємців або спілки людей з обмеженими можливостями)¹.

Проведене дослідження особливостей забезпечення публічної безпеки інституціями громадянського суспільства виявило низку недоліків та прогалин, які потребують вирішення як на загальнодержавному рівні, так і на регіональному й місцевому. Зважаючи на це, важливого значення набуває вироблення дієвого механізму державного регулювання окремих питань організаційно-правового, управлінського та методологічного характеру, пов'язаних з динамічною трансформацією всього суспільства з урахуванням міжнародних стандартів та практики реалізації програм, направлених на вироблення активної політичної позиції з боку населення. Так, одним з дієвих шляхів покращення забезпечення публічної безпеки є організація взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими інституціями в таких напрямках як:

1) усунення прогалин у нормативно-правовому регулюванні сфери публічної безпеки шляхом або прийняття окремого нормативно-правового акта, який би регламентував особливості такої взаємодії, або приведення наявного вітчизняного правового масиву до стандартів ЄС, але з урахуванням особливостей ментальності українського суспільства;

2) сприяння розповсюдженню інформації серед населення з метою створення системи громадських консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади;

¹ Противодействие коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы «Партнерство в противодействии коррупции». Проект «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». URL: http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook1.pdf (дата звернення 11.10.2018); Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісн. НАДУ*. 2010. № 3. С. 204.

3) подальше впровадження принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування і кожної окремої територіальної громади;

4) впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, що дозволяє не лише збільшити рівень довіри населення до органів державної влади, а й запровадити дієвий громадський контроль не лише за прийняттям рішень, а й за всією державною системою в цілому;

5) вдосконалення кадрового забезпечення публічної безпеки, що полягає не лише у навчанні потенційних співробітників громадських організацій з підтримання публічної безпеки й порядку, а й у встановленні системи підвищення кваліфікації та постійних тренінгів у сфері публічної безпеки;

6) активне запровадження програми залучення молоді до реалізації загальнодержавного принципу забезпечення прав і свобод. Так, у даному напрямі державою вже зроблено перші кроки, а саме: прийнято Постанову КМУ «Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи»¹, до основних завдань яких належать: 1) сприяння: участі молоді у процесі розроблення, видання актів місцевої держадміністрації з питань реалізації державної політики у молодіжній сфері на регіональному рівні, прийняття актів обласної ради та її посадових осіб щодо вирішення питань регіонального і місцевого значення у зазначеній сфері, а також контролю за їх виконанням; залученню молоді до вирішення питань соціально-економічного, політичного та культурного життя регіону шляхом участі в розробленні та виконанні регіональних програм у молодіжній сфері; консолідації молодіжного руху на території регіону; співпраці місцевої держадміністрації, обласної ради з громадськими об'єднаннями та їх відокремленими підрозділами, органами студентського та учнівського самоврядування, релігійними, благодійними організаціями, творчими спілками, професійними спілками та їх об'єднаннями, асоціаціями, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, органами самоорганізації населення, недержавними засобами масової інформації, іншими невідповідними товариствами та установами, легалізованими відповідно до

¹ Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи : Постанова КМУ від 18.12.2018 № 1198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF> (дата звернення 20.12.2018).

законодавства, з питань реалізації державної політики у молодіжній сфері на регіональному рівні, вирішення питань регіонального і місцевого значення у зазначеній сфері; 2) сприяння узгодженості дій місцевої держадміністрації, обласної ради у вирішенні питань, пов'язаних із життям молоді та її участю в усіх сферах життя регіону; 3) вивчення, проведення систематичного аналізу і прогнозування соціальних процесів у молодіжному середовищі; 4) подання пропозицій щодо визначення та обґрунтування пріоритетних напрямів реалізації державної політики у молодіжній сфері та щодо проведення відповідної роботи на регіональному рівні, вирішення питань регіонального і місцевого значення у зазначеній сфері; 5) залучення соціально активної молоді до реалізації державної політики у молодіжній сфері на регіональному рівні, вирішення питань регіонального і місцевого значення у зазначеній сфері¹.

Отже, громадяни та їх об'єднання як суб'єкти недержавної системи займають ключове місце в системі забезпечення публічної безпеки в Україні. Їх роль полягає у виробленні стимул-реакцій на діяльність органів державної влади, що проявляється у здійсненні контролю, моніторингу, активному захисті прав і свобод, визначених Конституцією України, а також організації особистої участі у забезпеченні публічної безпеки та порядку шляхом утворення громадських організацій, головним завданням яких є підтримання правопорядку на території відповідної громади. Задля досягнення своєї мети громадські організації з підтримання публічної безпеки та порядку мають у своєму розпорядженні низку засобів, форм та методів впливу на сферу публічної безпеки, починаючи від надання консультативно-дорадчої допомоги та закінчуючи використанням спеціальних засобів у напрямі попередження правопорушень.

[illegible]

2.6. Адміністративно-правові повноваження інших суб'єктів, які здійснюють функції щодо забезпечення публічної безпеки в Україні

Розкриваючи сутність системи суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні та особливості адміністративно-правового статусу кожного суб'єкта, нами в окремий пункт було винесено з'ясування кола суб'єктів, для яких реалізація функції щодо забезпечення публічної безпеки хоча й прямо не визначена на законодавчому рівні, проте, опосередковується в залежності від тих завдань, які вони виконують в правовому механізмі державі, а саме: забезпечення прав і свобод людини, підтримання законності в державі, додержання норм вітчизняного законодавства у сфері забезпечення загальної національної безпеки та систематичного залучення до підтримання публічної безпеки та порядку.

Так, зважаючи на те, що публічна безпека є невід'ємною складовою сектору безпеки та оборони, який притаманний сфері національної безпеки України, розглянемо більш детально суб'єктний склад даного сектору з наступним виокремленням тих суб'єктів, що частково виконують завдання щодо забезпечення публічної безпеки в рамках наданих їм національним законодавством повноважень.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469–VIII, до складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику¹. Деякі з перелічених органів та підрозділів нами вже було розглянуто у попередніх підрозділах, проте, широке коло з них залишилося поза

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

увагою. Розглянемо більш детально кожний з не визначених нами раніше органів.

Отже, Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період¹.

До основних стратегічних цілей належать:

- формування і реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, у галузі оборонного планування, військової освіти та науки;

- здійснення військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними Силами;

- забезпечення формування військово-технічної політики у сфері оборони;

- формування військової кадрової політики;

- здійснення в установленому порядку координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони;

- забезпечення формування державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності².

До повноважень Міністерства оборони України належать організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів

¹ Там само.

² Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства оборони України в 2016–2020 рр. / За заг. редакцією В. М. Мазярчука. 2017. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/20.11.2017_min_oborony_1_md.pdf (дата звернення 10.10.2018).

місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони¹. Аналіз зазначеної норми визначає, що Міністерство оборони України реалізує свою діяльність у якості координаційного органу в разі необхідності застосування озброєної сили, визначаючи специфічну сферу прямого впливу, а саме наявність збройного конфлікту.

Превалююча роль у сфері забезпечення публічної безпеки даного органу можлива лише в разі введення військових дій або масових заворушень, що несуть за собою повалення державного ладу, підривають суверенітет нашої державу чи іншим чином створюють конфлікт всередині країни.

Щодо Збройних Сил України, то це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності².

Відповідно до Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934–ХІІ, Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави та підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом³. Однак, незважаючи на те, що провідна роль Збройних сил України визначається виключно у разі проведення військових дій, в їх складі функціонує Військова служба правопорядку як спеціальне правоохоронне формування, до повноваженої якого належать забезпечення правопорядку та військових об'єктах та контроль за дотриманням законності військовослужбовцями. У цьому контексті доречно згадати про Інструкцію про порядок організації патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України, що затверджена Наказом Міністерства оборони України від 7 лютого 2012 року⁴. Вказаний документ визначає

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

² Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934–ХІІ. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення 04.11.2018).

³ Там само.

⁴ Про Інструкцію про порядок організації патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України :

основні завдання, порядок організації та несення патрульно-постової служби військовослужбовцями Військової служби правопорядку у Збройних Силах України з метою забезпечення законності, правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців¹.

Так, основними завданнями патрульно-постової служби є: забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців у місцях дислокації військових частин, у військових містечках, на вулицях і в громадських місцях, місцях проведення заходів за участю військовослужбовців; запобігання вчиненню і припинення кримінальних та інших правопорушень у Збройних Силах України; припинення або участь у припиненні протиправних дій цивільних осіб, направлених проти військовослужбовців; сприяння в межах компетенції органам державної влади, органам місцевого самоврядування, органам військового управління та військовому командуванню у виконанні покладених на них відповідно до законодавства обов'язків тощо². Таким чином, можна дійти висновку, що діяльність патрульно-постової служби Військової служби правопорядку спрямована на врегулювання відносин у сфері забезпечення публічної безпеки, одним із учасників яких є військовослужбовці.

Таким чином, слід зазначити, що Збройні Сили України беруть участь у забезпеченні публічної безпеки у двох напрямках: а) у мирний час — по відношенню до дій військовослужбовців Збройних сил України; б) у разі ведення військових дій як орган, що наділений повноваженнями щодо застосування зброї по відношенню до осіб, що посягають на національну безпеку, конституційні права людини на безпечне життя та розвиток особистості тощо.

наказ Міністерства оборони України від 7 лютого 2012 року № 252/20565. *Офіційний вісник України*. 2012. № 17. Ст. 633.

¹ Поляков С. Застосування адміністративного примусу в системі Збройних Сил України (на прикладі підрозділів Військової служби правопорядку). *Український часопис міжнародного права*. 2013. № 1/2013. С. 143.

² Про Інструкцію про порядок організації патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України : наказ Міністерства оборони України від 7 лютого 2012 року № 252/20565. *Офіційний вісник України*. 2012. № 17. Ст. 633.

Особливої уваги заслуговує Міністерство внутрішніх справ України, адже воно є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, що бере безпосередню участь у підтриманні публічної безпеки і порядку, а також наданні поліцейських послуг.

На теоретичному рівні проблеми формування та визначення ролі МВС України розглядалися багатьма науковцями, серед них: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, О. І. Безпалова, М. В. Вітрук, В. М. Горшеньов, С. Д. Губарєв, В. В. Зуй, Н. І. Матузов, В. М. Манохін, О. М. Музичук, О. В. Негодченко, В. М. Плішкін, О. Ф. Скакун, О. Ю. Якімов та ін. Проте, в умовах постійного реформування правоохоронного сектору досі не встановлено особливостей зазначеного органу в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

Законодавець визначає, що Міністерство внутрішніх справ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

- забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;
- захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;
- міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів¹.

Окремі елементи цільового та структурно-організаційного блоку адміністративно-правового статусу МВС України закріплено

¹ Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> (дата звернення 08.09.2018).

у Законі України «Про Національну поліцію» від 02.07.2016 р.¹. Так, згідно з ч. 2 ст. 1 закону, діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом². Отже, таким чином визначено особливу роль Міністерства внутрішніх справ України, а саме координаційну, тобто спрямування діяльності правоохоронних органів на забезпечення публічної безпеки та порядку, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності.

З метою проведення дієвої координаційної діяльності МВС відповідно до покладених на нього завдань розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції. Серед означених нормативно-правових актів, що безпосередньо впливають на забезпечення публічної безпеки та порядку, необхідно виділити такі: «Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час» від 01.10.2018 р. № 802³; «Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника» від 01.08.2018 р. № 654⁴; «Про організаційне забезпечення діяльності МВС України з

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2016 № 580–VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 10.11.2018).

² Глуховець В. А. Адміністративно-правовий статус МВС України: шляхи удосконалення окремих структурних елементів. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 2. С. 36–40. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_8.pdf (дата звернення 11.10.2018).

³ Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час : наказ МВС від 01.10.2018 № 802. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1188-18> (дата звернення 02.12.2018).

⁴ Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника : наказ МВС від 01.08.2018 № 654. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-18> (дата звернення 02.12.2018).

підтримання миру і безпеки» від 07.12.2003 р. № 1490¹; «Про затвердження Настанови про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України з ліквідації масових заворушень» від 11.11.2003 р. № 1345²; «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України» від 16 червня 2014 р. № 567³; «Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності» від 10.12.2015 р. № 1560⁴ тощо.

Наведений перелік не є вичерпним, проте, навіть він дозволяє виокремити декілька напрямів правотворчої діяльності МВС, а саме: 1) накази МВС, що регламентують внутрішню будову МВС та загальні засади діяльності підпорядкованих структурних одиниць; 2) накази МВС, що визначають алгоритм дій та рівні взаємодії окремих органів виконавчої влади та їх та підрозділів у правоохоронній сфері щодо забезпечення публічної безпеки та порядку; 3) накази МВС, що регламентують організаційну складову діяльності окремих правоохоронних органів (особливості матеріально-технічного, інформаційного, кадрового, фінансового забезпечення).

Чільне місце серед органів та підрозділів, на які покладається функція щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, посідає Національна гвардія України.

¹ Про організаційне забезпечення діяльності МВС України з підтримання миру і безпеки» від 07.12.2003 № 1490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-04> (дата звернення 02.12.2018).

² Про затвердження Настанови про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України з ліквідації масових заворушень : наказ МВС України № 1345 від 11.11.2003 р.

³ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 червня 2014 р. № 567. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>. дата звернення 11.10.2018).

⁴ Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 грудня 2015 р. № 1560. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16> дата звернення 11.10.2018).

Так, Національна гвардія України є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами — із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій¹.

Нормативно-правовою базою для діяльності органів та підрозділів Національної гвардії України у сфері забезпечення публічної безпеки є : наказ МВС від 20.12.2018 р. № 1036 «Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України»²; Наказ МВС від 16.06.2014 р. № 566 «Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України»³; Наказ МВС від 16.06.2014 р. № 567 «Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України»⁴; Наказ МВС від 03.07.2014 р. № 625 «Про

¹ Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876—VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (дата звернення 02.06.2018); Панова О. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах. *Митна справа*. 2015. № 5. Ч. 2. С. 197—202

² Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України : наказ МВС від 20.12.2018 № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19> (дата звернення 22.12.2018).

³ Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : наказ МВС від 16.06.2014 № 566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0730-14> (дата звернення 02.06.2018).

⁴ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ МВС від 16.06.2014 № 567. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14> (дата звернення 02.06.2018).

затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України»¹ тощо.

Детально зупинимось на окремих підрозділах Національної гвардії України, які зосереджують свою увагу на реалізації повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки України. Зокрема, військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України, які створюються в межах чисельності Національної гвардії України і призначені для забезпечення захисту та охорони життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки².

Основними функціями військових частин є участь у:

- забезпеченні громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян;
- припиненні масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами;
- підтриманні або відновленні правопорядку в районах виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю та здоров'ю населення;
- відновленні конституційного правопорядку в разі здійснення спроб захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновленні діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

¹ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : наказ МВС від 03.07.2014 № 625 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14> (дата звернення 02.06.2018).

² Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ МВС від 16.06.2014 № 567. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14> (дата звернення 02.06.2018).

– здійсненні заходів правового режиму воєнного та надзвичайного стану;

– заходах територіальної оборони¹.

Також до структури Національної гвардії України входять військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів, які залучаються до участі в: ліквідації наслідків надзвичайних або кризових ситуацій на об'єктах, що охороняються; припиненні групових і масових порушень громадського порядку на об'єктах, що охороняються, та поблизу них; виконанні завдань щодо попередження та припинення терористичних актів на об'єктах, що охороняються; виконанні заходів правового режиму надзвичайного та воєнного стану; заходах територіальної оборони держави в особливий період².

З наведеного можна дійти висновку, що Національна гвардія України, як складова Міністерства внутрішніх справ України, виконує завдання щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, тобто забезпечує публічний порядок і безпеку шляхом охорони громадських об'єктів, застосування спеціальних засобів, вживання заходів щодо запобігання та припинення злочинів й адміністративних правопорушень, вживання заходів щодо затримання осіб, які підозрюються у вчиненні кримінального правопорушення тощо.

Щодо Державної прикордонної служби України, то, відповідно до Закону України «Про національну безпеку України», вона є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні³.

Згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14.03.2016

¹ Там само.

² Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : наказ МВС від 03.07.2014 № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14> (дата звернення 02.06.2018).

³ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

року № 92/2016¹, Державна прикордонна служба України є важливою складовою сектору безпеки і оборони держави, пріоритетним завданням забезпечення національної безпеки якої є захист та надійна охорона державних кордонів, у тому числі і від проявів міжнародної організованої злочинності, у вигляді нелегальної міграції, контрабанди товарів, наркотиків, зброї, торгівлі людьми і т.ін.².

Ю. О. Михайлова слушно зазначає, що сьогодні основні завдання Державної прикордонної служби України визначені Законом України «Про Державну прикордонну службу України»³. Умовно ці завдання можна поділити на: а) охоронні; б) контролюючі; в) завдання щодо взаємодії; г) превентивні; г) інформаційні⁴. Розглянемо кожне із зазначених завдань крізь призму сфери забезпечення публічної безпеки.

Так, охоронні завдання прямо встановлюються в нормативно-правових актах структурних підрозділів Державної прикордонної служби. Наприклад, в Інструкції з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України визначається, що основними напрямками діяльності дільничних інспекторів є забезпечення публічної безпеки і порядку в межах контрольованих прикордонних районів. Зазначене свідчить про територіальну обмеженість повноважень дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України, проте, вузькоспеціалізоване втручання у забезпечення публічної безпеки на прикордонній території дозволяє здійснити

¹ Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://www.mbo.gov.ua/documents/418.html> (дата звернення: 21.09.2017).

² Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 152–158. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf (дата звернення 10.11.2018).

³ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661–15> (дата звернення 10.11.2018).

⁴ Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 152–158. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf (дата звернення: 21.01.2018).

опосередковане підтримання правопорядку та законності на всій території України¹.

Контролюючі завдання Державної прикордонної служби проявляються у здійсненні в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявленні і припиненні випадків незаконного їх переміщення². Задля виконання поставленої мети органи та підрозділи Державної прикордонної служби наділені цілою низкою повноважень, а саме: перевіряти в осіб, які прямують через державний кордон України, документи на право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні відмітки і у випадках, передбачених законодавством, тимчасово їх затримувати або вилучати; застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби, зброю та бойову техніку тощо.

Реалізація завдань щодо взаємодії Державної прикордонної служби з державними та недержавними суб'єктами безпосередньо пов'язана з метою їх діяльності. З огляду на нормативно-правову базу, взаємодія Державної прикордонної служби з державними та недержавними суб'єктами здійснюється на двох рівнях: 1) на національному рівні, тобто між Державною прикордонною службою та резидентами України; 2) на міжнародному рівні, тобто між Державною прикордонною службою України та представниками влади іноземних країн (на сьогодні існують домовленості між 21 іноземними країнами та Європейським Співтовариством).

Так, на національному рівні, наприклад, існує ціла низка нормативно-правових актів, що регламентує завдання щодо налагодження взаємодії, серед них: спільний наказ МВС та Міністерства фінансів України від 18.10.2018 р. № 849/828 «Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення

¹ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України : наказ МВС від 15.05.2018 № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0671-18> (дата звернення 10.11.2018).

² Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення 10.11.2018).

майна, яке не має власника або власник якого невідомий»¹, наказ МВС від 01.10.2018 р. № 802 «Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час»², Наказ МВС від 04.08.2017 р. № 689 «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України»³ тощо. Дані нормативно-правові акти мають репрезентативний характер та регламентують реалізацію спільних завдань між різними підрозділами та органами незалежно від підпорядкування.

Превентивні завдання займають превельююче місце серед тих завдань, якими наділена Державна прикордонна служба. Так, в межах своїх повноважень працівники Державної прикордонної служби наділені такими повноваженнями: здійснювати на підставах та в порядку, установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей; перевіряти в осіб, які прямують через державний кордон України, документи на право в'їзду в Україну або виїзду з України, робити в них відповідні

¹ Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий : наказ МВС та Міністерства фінансів України від 18.10.2018 № 849/828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1290-18> (дата звернення 10.11.2018).

² Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час : наказ МВС від 01.10.2018 № 802. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1188-18> (дата звернення 10.11.2018).

³ Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України : наказ МВС від 04.08.2017 № 689. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1083-17> (дата звернення 10.11.2018).

відмітки і у випадках, передбачених законодавством, тимчасово їх затримувати або вилучати¹ тощо.

І, нарешті, інформаційні завдання, які притаманні Державній прикордонній службі, на нашу думку, слід поділити за двома напрямками: по-перше, це інформування населення про діяльність структури, по-друге, проведення обміну інформацією між різними правоохоронними органами, як вітчизняними, так і закордонними.

Повноваженнями щодо забезпечення публічної безпеки під час міграційних процесів певною мірою наділена Державна міграційна служба України, яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема, протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів².

Слушною є думка М. В. Голуба, який зазначає, що якщо Державна міграційна служба України сприяє забезпеченню публічної безпеки під час міграційних процесів (здійснення контролю за дотриманням законодавства у зазначеній сфері), то безпосередню протидію порушенням громадського порядку під час міграційних процесів, протидію незаконній міграції здійснює міліція міграційного контролю, яка входить до системи Міністерства внутрішніх справ України³.

Отже, відповідно до наказу МВС від 20.02.2012 р. № 142 «Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України»⁴, управління відповідно до покладених на нього завдань: здійснює відповідно до закону контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством

¹ Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661–15> (дата звернення 10.11.2018).

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

³ Голуб М. В. Організація охорони громадського порядку у прикордонних регіонах України. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 183.

⁴ Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України: наказу МВС від 20.02.2012 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380–12> (дата звернення 10.11.2018).

категорій мігрантів; застосовує передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; забезпечує охорону пунктів тимчасового перебування; здійснює відповідно до закону заходи щодо запобігання протидії нелегальній міграції, іншим порушенням міграційного законодавства¹ тощо. Отже, діяльність Державної міграційної служби позбавлена загального характеру системи забезпечення публічної безпеки в Україні, а має виключно об'єктний характер, спрямований на міграційну сферу взаємовідносин в країні.

Визначаючи роль та місце Державної служби України з надзвичайних ситуацій, слід зазначити, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності². Огляд нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДСНС, не дає прямої вказівки на необхідність виконання даним органом завдання щодо забезпечення публічної безпеки в Україні, проте, визначаючи ступінь небезпеки техногенних аварій або пожеж, слід виокремити необхідність діяльності даного органу у напрямі попередження та припинення зазначених явищ.

Зважаючи на виключне право Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо запобігання та подолання наслідків пожеж та інших надзвичайних ситуацій, важливими тактичними принципами забезпечення даним органом публічної безпеки та порядку є безперервність, гнучкість та активність. Безперервність охорони публічного порядку об'єктивно обумовлена необхідністю

¹ Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України: наказу МВС від 20.02.2012 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-12> (дата звернення 10.11.2018).

² Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16.12.2015 № 1052.URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2018).

постійного забезпечення особистої безпеки громадян, публічної безпеки та порядку на вулицях, оскільки вони, як і раніше, залишаються основними криміногенними місцями. Гнучкість проявляється у можливості пристосування ДСНС до тих умов, що склались, та можливості швидко змінювати та корегувати плани¹. Такий стан речей досягається завдяки постійним змінам та реформуванням системи у відповідності до умов сьогодення.

Є. О. Романенко зазначає, що «на сучасному етапі розвитку країни існуюча Єдина державна система цивільного захисту є громіздкою та такою, що не відповідає постійно зростаючій динаміці реальних і потенційних загроз національній безпеці. Перманентне реформування і необґрунтоване перепідпорядкування органів та підрозділів цивільного захисту іншим відомствам призвело до розрегульованості та суперечливості законодавчої і нормативно-правової бази функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту, розбалансованості системи державного управління на всіх її рівнях»². Отже, необхідними є нормативне закріплення та виокремлення функції забезпечення публічної безпеки як окремої в діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Наступним органом, який відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» наділений повноваженнями у сфері безпеки, у тому числі і сфері публічної безпеки, є Служба безпеки України. Так, відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України», Служба безпеки України — державний орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України³.

¹ Панова О. О. Специфіка використання сил і засобів ОВС при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки за особливих умов. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. № 29. Ч. 2. Т. 2. С. 76; Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/1. Р. 133

² Романенко Є. О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3. С. 39–40.

³ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення 12.07.2018).

На Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці¹.

До завдань Служби безпеки України також входять попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України².

Таким чином, аналізовані завдання Служби безпеки України можна умовно поділити на: інформаційні, контрольні та попереджувальні.

Так, інформаційно-аналітичне забезпечення вищих та місцевих органів державної влади України є одним із пріоритетних напрямів діяльності СБУ. Оцінки, пропозиції і прогнози аналітиків СБУ є важливою складовою системи інформаційно-аналітичної підтримки державних рішень, а також основою відомчої системи виявлення та протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам національній безпеці, що має значення в тому числі для забезпечення³ публічної безпеки. Поінформованість населення щодо стану протидії та припинення розвідувально-підривної діяльності проти України, боротьби з тероризмом, контррозвідувального захисту державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури, охорони державної таємниці⁴ не лише дозволить збільшити рівень довіри населення до державних органів, а також

¹ Там само.

² Там само.

³ Резнік О. М. Роль Служби безпеки України як правоохоронного органу в захисті фінансової системи держави. *Jurnalul Juridic national: Teorie si Practica*. 2016. № 5 (21). С. 78

⁴ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

створить атмосферу захищеності від внутрішніх та зовнішніх загроз сектору безпеки.

Щодо контрольних завдань, то відповідно до Закону України «Про Службу безпеки України» вони регламентовані в якості однієї тези, а саме: «брати участь у розробці і здійсненні відповідно до Закону України «Про державну таємницю» та інших актів законодавства заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та здійснення контролю за додержанням порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв, що містять службову інформацію, зібрану у процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, сприяти у порядку, передбаченому законодавством, підприємствам, установам, організаціям та підприємцям у збереженні комерційної таємниці, розголошення якої може завдати шкоди життєво важливим інтересам України»¹. Проте, на нашу думку, слід до контрольних завдань віднести ще таке: «контроль за діяльністю державних органів у разі введенні воєнного стану або оголошення військового стану на певній території України».

Що стосується здійснення відповідно до законодавства профілактики правопорушень у сфері державної безпеки², то показовим в даному напрямі є Управління Служби безпеки України в Харківській області, яке ввело в експлуатацію апаратно-програмний комплекс — Центр моніторингу безпеки. Він дає можливість цілодобового відеоспостереження і записування інформації з камер у Харкові й області. Проект реалізовано за фінансової підтримки Харківської обласної ради в рамках виконання комплексної програми профілактики правопорушень в регіоні. Основною його метою є виявлення, попередження та запобігання терористичним актам та диверсіям. Комплекс також може бути використаний в інтересах інших правоохоронних органів для розслідування злочинів³.

Центр моніторингу безпеки обладнано спеціалізованим програмним забезпеченням обробки та збереження інформації, що

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229–ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229–12> (дата звернення 12.07.2018).

² Там само.

³ У Харківському управлінні СБУ розпочав роботу центр on-line відеомоніторингу. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=0SDCUJN-geg> (дата звернення 12.12.2017).

дозволяє миттєво отримувати доступ до всіх підключених відеокамер та відеоархіву. Для цього використовується інтерактивна карта міста й області з нанесеними на неї місцями розміщення кожної з відеокамер та секторами, які вони охоплюють¹. На сьогодні в процесі моніторингу використовується більше 1000 камер не лише в м. Харків, але й в інших містах Харківської області з автономним доступом до кожної камери.

До завдань Служби безпеки України також належать: попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. Так, до злочинів проти миру і безпеки людства Кримінальним кодексом України віднесені пропаганда війни (стаття 436), планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (стаття 437), застосування зброї масового знищення (стаття 439), екоцид (стаття 441), геноцид (стаття 442), піратство (стаття 446) та інші².

Однак, визначаючи місце Служби безпеки України в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки, слід наголосити на особливості її діяльності, адже з урахуванням специфіки завдань, що покладаються на цей орган, більшість інформації щодо методів, засобів, можливостей даного органу повинна носити таємний характер, що унеможливорює реалізацію функції саме публічного органу державної влади.

Наступним органом, на який покладено завдання щодо забезпечення публічної безпеки, є Управління державної охорони України. Так, відповідно до законодавства України, Управління державної охорони України здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом. Управління державної охорони України підпорядковане Президентові України та підконтрольне Верховній Раді України³.

¹ Там само.

² Грек М. Завдання Служби безпеки України як правоохоронного органу. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 244.

³ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

Відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»¹, державна охорона здійснюється шляхом:

1) пошуку і фіксації даних про протиправну діяльність окремих осіб або груп, яка загрожує нормальному функціонуванню органів державної влади України, життю чи здоров'ю, честі та гідності посадових осіб і членів їхніх сімей, для вжиття заходів щодо її припинення;

2) особистої охорони осіб;

3) охорони об'єктів і підтримання на них відповідного порядку проходження громадян, проїзду транспортних засобів, проносу і провозу речей;

4) оснащення об'єктів технічними засобами охорони за рахунок коштів юридичних осіб, в користуванні яких ці об'єкти перебувають;

5) проведення профілактичних заходів з метою запобігання протиправним посяганням².

Зазначене свідчить, що особливність даного управління полягає у складі суб'єктів та об'єктів, по відношенню до яких здійснюється забезпечення публічної безпеки та порядку. Так, Державна охорона здійснюється щодо будинків, де працюють Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, споруд і спеціальних транспортних засобів, що перебувають в їх користуванні, інших місць постійного і тимчасового перебування осіб, які охороняються відповідно до Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»³, важливих державних об'єктів та прилеглих до них територій і акваторій, визначених Президентом України.

Таким чином, діяльність Управління державної охорони України щодо забезпечення публічної безпеки обмежена колом його повноважень щодо конкретних суб'єктів, наділених державною владою, передусім це Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голова Конституційного Суду України, Голова

¹ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04.03.1998 № 160/98–ВР. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 06.09.2018).

² Там само.

³ Там само.

Верховного Суду, Перший заступник Голови Верховної Ради України, Перший віце-прем'єр-міністр України, Міністр закордонних справ України, Генеральний прокурор і, звичайно, Президент України.

Опосередковане місце в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки займає Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, яка є державним органом, призначеним для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону¹.

Незважаючи на те, що Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України не здійснює прямого активного впливу на адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки, забезпечення інформаційної захищеності вітчизняного середовища від зовнішнього та внутрішнього впливу дозволяє сформуванню в свідомості населення об'єктивну інформацію щодо фактичного стану законності та правопорядку в державі та її окремих регіонах.

З цього приводу ми поділяємо думку І.Р. Боднар, яка цілком слушно зазначає, що «головна інформаційна загроза безпеці — це загроза впливу іншої сторони на інформаційну інфраструктуру країни, інформаційні ресурси, на суспільство, свідомість, підсвідомість особистості з метою нав'язати державі бажану (для іншої сторони) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, керувати їхньою поведінкою і розвитком у бажаному для іншої сторони напрямку»². Адже негативний вплив на свідомість особи

¹ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

² Боднар І. Р. Інформаційна безпека як основа національної безпеки. *Mechanism of Economic Regulation*. 2014. № 1. С. 68–75. URL:

може породжувати нетерпимість до існуючого укладу речей в суспільстві, тим самим створюючи базу для порушення норм існуючого законодавства у сфері публічної безпеки¹.

Аналогічну роль та місце серед суб'єктів забезпечення публічної безпеки обіймають Розвідувальні органи України, які є державними органами або структурними підрозділами у їх складі, уповноваженими законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз². Розвідувальні органи як суб'єкти забезпечення національної безпеки і оборони України беруть участь у формуванні і реалізації державної політики з питань національної безпеки і оборони у визначених законодавством сферах. Повноваження розвідувальних органів визначаються законодавством України³.

Розвідувальні органи України наділені такими повноваженнями: добування, аналітична обробка та надання визначеним законом органам державної влади розвідувальної інформації; здійснення спеціальних заходів, спрямованих на підтримку національних інтересів і державної політики України в економічній, політичній, воєнній, військово-технічній, екологічній та інформаційній сферах, зміцнення обороноздатності, економічного і науково-технічного розвитку, захисту та охорони державного кордону; забезпечення безпечного функціонування установ України за кордоном, безпеки співробітників цих установ та членів їх сімей у країні перебування, а також відряджених за кордон громадян України, які обізнані у відомостях, що становлять державну таємницю; участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконним обігом наркотичних засобів, незаконною торгівлею зброєю і технологією її виготовлення, незаконною міграцією у порядку, визначеному законом; вжиття заходів протидії зовнішнім загрозам національній

http://www.lac.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/kafedry/MEV/Bodnar/Bodnar_Vyb_Pub_9.pdf (дата звернення 21.11.2018).

¹ Адміністративна діяльність органів поліції України : підруч. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС. 2017. С. 263

² Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

³ Там само.

безпеці України, у тому числі у кіберпросторі, життю, здоров'ю її громадян та об'єктам державної власності за межами України¹. Таким чином, правова природа розвідувальних органів України в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки визначається ступенем поінформованості державних органів та населення щодо стану захищеності, рівня злочинності та визначення найбільш уразливих сфер життєдіяльності населення, що дозволяє сформувати та корегувати програми щодо забезпечення публічної безпеки та національної безпеки України цілому.

Таким чином, в рамках даного підрозділу було з'ясовано роль та місце суб'єктів забезпечення публічної безпеки, які визначені Законом України «Про національну безпеку України» як такі, що мають право забезпечувати публічну безпеку як невід'ємну складову національної безпеки України.

Аналіз повноважень та правового статусу визначених нами в цьому підрозділі органів державної влади дозволяє зробити певні висновки.

По-перше, для переважної більшості розглянутих нами органів завдання щодо забезпечення публічної безпеки не є пріоритетним, воно або опосередковується реалізацією інформаційної складової (Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, розвідувальні органи України), або може визначатися в рамках розробки та корегування планів щодо діяльності у сфері публічної безпеки (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України).

По-друге, більшість з проаналізованих органів має виключно об'єктний вплив на сферу публічної безпеки, це визначається або сферою, де здійснюється забезпечення публічної безпеки (наприклад, міграційна сфера для Державної міграційної служби України), або колом осіб, по відношенню до яких здійснюється захист їх прав і свобод та, насамперед, захист життя і здоров'я (Управління державної охорони України, Збройні Сили України), або певною територією, де забезпечення публічної безпеки буде невід'ємним завданням за територіальним принципом (наприклад, прикордонна зона для Державної прикордонної служби України або зона надзвичайної ситуації для підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій).

¹ Про розвідувальні органи України: Закон України від 22.03.2001 № 2331-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14> (дата звернення 17.08.2018).

По-третє, одним з пріоритетних загальних завдань, що об'єднує всі перераховані нами органи, є попередження та недопущення негативних явищ у суспільстві, які можуть вплинути на забезпечення прав та свобод людини і громадянина та взагалі на життєдіяльність суспільства і держави, стан законності та правопорядку.

Висновки до розділу 2

Проаналізовано органи державної влади, що наділені загальною компетенцією. Визначено, що їх основною функцією у сфері забезпечення публічної безпеки є формування державної політики у даній сфері на території України, проте, для самих цих суб'єктів компетенція щодо забезпечення публічної безпеки є опосередкованою, тобто реалізується під час здійснення основних конституційних обов'язків

Проведено аналіз повноважень структурних підрозділів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки дозволяє згрупувати ознаки, які визначають адміністративно-правовий статус Національної поліції у сфері публічної безпеки, а саме: 1) загальні — визначають роль Національної поліції України на основі базових нормативно-правових актів, які є загальними для всіх органів та підрозділів, що входять до структури Національної поліції. Це ознаки та загальні повноваження, визначені Конституцією України, Законом України «Про Національну поліцію», іншими нормативно-правовими актами, що забезпечують та організовують діяльність поліції; 2) спеціальні, знаходять своє закріплення у підзаконних та відомчих нормативно-правових актах, що регламентують повноваження конкретно визначеного структурного органу чи підрозділу Національної поліції, визначають та уніфікують повноваження та методи діяльності у визначеній сфері, є специфічними виключно для даного органу та/чи підрозділу.

Зазначено, що судова гілка влади, з прямим визнанням на конституційному рівні її незалежності від інших політичних і державних інституцій, виступає в якості механізму контролю і нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, стримування свавілля з боку інших суб'єктів правопорушень та відновлення порушених прав, тлумачення норм законодавства, визнання неконституційними положень вітчизняних нормативно-правових актів тощо.

Аргументовано, що органи місцевого самоврядування уособлюють в собі корелюючий орган, який шляхом реалізації наданих йому повноважень (власних або делегованих) вступає у правовідносини з приводу забезпечення публічної безпеки з іншими органами державної влади (у першу чергу Національною поліцією), інституціями громадянського суспільства з метою дотримання прав і свобод людини і громадянина, підтримання правопорядку на території певної громади, забезпечення непорушності національної безпеки.

Визначено механізм застосування заходів громадського контролю у сфері забезпечення публічної безпеки: по-перше, здійснення моніторингу діяльності органів державної влади за рахунок використання комплексу наукових, технічних, організаційних, інформаційних та інших засобів, які забезпечують систематичний контроль за станом та тенденцією розвитку сфери забезпечення публічної безпеки в Україні та дозволяють створювати систему прогнозувань та оцінок діяльності як окремих суб'єктів забезпечення публічної безпеки, так і функціонування сфери забезпечення публічної безпеки в цілому; по-друге, захист прав та свобод людини і громадянина шляхом оновлення існуючих механізмів та каналів подання скарг; по-третє, забезпечення відкритого доступу до інформації, що містить результати щодо стану виконавчої дисципліни, рівня злочинності та дій, що були вчинені правоохоронними органами та органами державної влади (їх посадовими особами) щодо попередження, припинення та подолання негативних наслідків вчиненого правопорушення, а також інформацію про організаційно-правові заходи щодо забезпечення публічної безпеки; по-четверте, проведення роз'яснювальної та правоосвітньої роботи серед населення щодо окремих положень законодавства, що регулює діяльність щодо забезпечення публічної безпеки в Україні.

Розділ 3

Правові та організаційні форми забезпечення публічної безпеки в Україні

3.1. Правові форми адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки в Україні

Необхідність розгляду правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки обумовлена змінами, що відбуваються в правовій системі, та пов'язана зі стрімкими процесами реформування системи суб'єктів публічного адміністрування. Впровадження практики застосування дієвої системи правових форм адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки створить підґрунтя для подолання правового нігілізму населення та активізує участь громадськості в розбудові правової, демократичної, незалежної держави з розвиненим громадянським суспільством, в якому кожен громадянин не лише знає свої права та обов'язки, але й може їх реалізовувати та нести відповідальність за неправомірні дії.

Для визначення правової форми адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки необхідно розглянути категоріальний апарат даного явища.

Отже, аналіз правової літератури дає можливість дійти висновку, що термін «форма» можливо розглянути у двох площинах: по-перше, як термін об'єктивної реальності, так, по-друге, як філософську категорію.

У філософії «форма» розглядається передусім як вираження змісту, його обумовлення. Форма виражає зміст як його організація, оскільки немає безформного змісту, як і немає безформної речі. Форма не існує сама по собі. Вона позбавлена будь-якої цінності, якщо не є формою змісту. Тому не можна погодитися з тими, хто

відриває форму від змісту і наділяє її самостійним існуванням¹. Характеризуючи термін «форма» з точки зору саме філософії, ми наділяємо дану категорію просторовим значенням, і занадто широким об'ємом інформації, що неможливо охопити навіть в рамках даного дослідження.

З огляду на це, вбачається доречним зосередити свою увагу на думках науковців, що розглядали категорію «форма», в рамках пошуку змістовної характеристики досліджуваних ними категорій, а саме категорій, що входять до адміністративного блоку.

Так, А. В. Долинний у своєму дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів», звертає увагу на те, що під категорією «форма» розуміється «спосіб існування змісту, невіддільний від нього, який служить його виразом; його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого»². Натомість, дещо вужчої точки зору дотримується А. С. Васильєв, який зазначає, що «термін «форма» тлумачиться як: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз; 3) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи»³. Дещо ілюзорною, на наш погляд, є точка зору укладачів підручника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», які під формою будь-якого явища розуміють «спосіб зовнішнього виразу змісту, відносно стійку визначеність зв'язку елементів змісту та їх взаємодії, тип та структуру змісту. Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від

¹ Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія : підр. 5-те вид. Київ : Кондор, 2011. С. 117.

² Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна». К., 2017. С. 99–100.

³ Васильєв А. С. Административное право Украины : учебник. Х. : Одиссей, 2001. С. 97

одного. Причому існує форма як цілого, так і форма частини цього цілого»¹.

Нам імпонує точка зору Н. І. Золотарьової, яка у своєму дослідженні «Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки» зазначає, що «форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють адміністративну діяльність. Тому що за допомогою форм практично реалізуються завдання й функції правоохоронних органів, від використання тих або інших форм значною мірою залежить успіх їхньої діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміндіяльності, досягнення цілей охорони навколишнього природного середовища з найменшими витратами зусиль, коштів і часу»².

В рамках нашого даного дослідження, на нашу думку, доречніше використати термін «форма» у тому значенні, що зафіксовано у тлумачному словнику: як зовнішній вигляд, зовнішній обрис і як устрій, структура будь-чого, система організації³.

Розглядаючи сферу публічної безпеки крізь призму адміністративно-правових відносин, слід відмітити, що більшість вчених-адміністративістів визначають форму адміністративної діяльності як складову управлінської діяльності. Зокрема, Ю. П. Битяк та В. В. Зуй ототожнюють категорії «форми адміністративної діяльності» та «форми управління», визначаючи, що «форми управління — це зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та посадових осіб (службовців), що використовуються в процесі державної виконавчої діяльності і спрямовані на реалізацію функцій управління»⁴. Аналогічні точки зору, але з власним визначенням категорії «форми

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підруч. / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : УАВС. С. 103

² Золотарьова Н. І. Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. Вип. 2 (14). С. 156

³ Словарь иностранных слов / сост. И. М. Суслова. М. : Рус. яз., 1983. С. 536

⁴ Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2005. С. 91

управління», є у наукових працях В. Я. Малиновського¹, В. Л. Грохольського², О. В. Кузьменко³, Ю. М. Козлова⁴, Т. О. Коломосьць⁵ тощо. Зокрема, В. Я. Малиновський зазначає, що «форму управлінської діяльності визначають як способи виразу її змісту; способи здійснення, виявлення методів управління; зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях; організаційно-правовий вираз конкретних однорідних дій апарату державного управління; виділення у самостійні групи споріднених за характером, однакових чи схожих у своєму зовнішньому виразі дій; системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління; зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях; дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення; зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення управлінського впливу тощо»⁶. Відповідно до точки зору В. Л. Грохольського, «форма державного управління являє собою зовнішній вираз конкретних однорідних дій державних органів та їх структурних підрозділів, служб, які мають управлінський характер та здійснюються в межах наданої компетенції з метою реалізації функцій державного управління»⁷.

¹ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

² Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / за заг. редакцією О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 312 с.

³ Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 466 с.

⁴ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юристъ, 1999. 320 с.

⁵ Адміністративне право України : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломосьць, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.

⁶ Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. С. 511–512.

⁷ Грохольський В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / за заг. редакцією О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. С. 26

Аналіз інших думок вчених–адміністративістів¹ щодо визначення «форми управління» дозволив виокремити спільні риси, притаманні «формам управління», незалежно від галузі, яку розглядають вчені, а саме: а) форма є зовнішнім вираженням певної дії; б) дія, що відбувається, завжди здійснюється в межах компетенції особи чи органу, що її здійснює; в) тягне за собою настання певних наслідків.

Автори підручника «Адміністративне право України» у своєму дослідженні щодо визначення категорії «форма управління» пішли далі та встановили, що «якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління — це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність»². В даному випадку вказується на матеріальний склад категорії «форма управління» з конкретизацією поставленої мети, яка й буде встановлювати варіативний характер суб'єкта владних повноважень, тобто знаючи мету, яку ставить перед собою суб'єкт в межах своєї компетенції, ми зможемо дійти висновку та відповісти на питання «Хто є цим суб'єктом?».

Наприклад, в рамках дослідження «Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій» І. П. Голосніченко доходить висновку, що «форма адміністративної діяльності органів внутрішніх справ — це однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями»³. Таким

¹ Іванишук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 466 с; Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 1999. 320 с; Адміністративне право України : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломєсць, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.

² Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. С. 135–136

³ Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко,

чином, навіть якби ми не знали, що форма адміністративної діяльності здійснюється, як у даному визначенні, підрозділами ОВС, керуючись лише метою, яку треба досягти, а саме «охорона прав громадян, громадський порядок, безпека та боротьба з правопорушеннями», ми б встановили приналежність суб'єкта, що реалізує дані повноваження, як правоохоронного органу, схожого за своєю компетенційною складовою з органами та підрозділами поліції¹.

Таким чином, в рамках нашого дослідження під формами адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки ми розуміємо комплекс дій, які здійснюються в межах закону та закріплених за суб'єктами забезпечення публічної безпеки повноважень та направлені на досягнення певної мети — ефективного, оптимального та достатнього забезпечення публічної безпеки шляхом попередження, припинення та подолання наслідків негативного впливу на сферу адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки та створення необхідних та достатніх умов для розвитку та вдосконалення зазначеної сфери.

М. О. Тучак наголошує, що форми діяльності в сфері державного управління розрізняють в залежності від їх характеру, змісту і правових наслідків. Наприклад, І. І. Євтихіїв запропонував класифікацію форм управлінської діяльності, зв'язавши їх безпосередньо з діями органів управління і посадових осіб²: а) матеріально-технічні операції; б) організаційні заходи; в) цивільно-правові угоди; г) заходи примусу; ґ) акти державного управління. Пізніше різні пропозиції щодо класифікації форм зробили І. П. Голосніченко, Є. Старостяк, Ц. А. Ямпольская, Ю. М. Козлов, В. І. Попова, В. М. Манохін, В. І. Новосьолов, Д. Н. Бахрах, Р. Ф. Васильєв та ін. Зокрема, укладачі підручника «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» виділяють

П. П. Кульчицький, О. Г. Циганов, І. В. Бойко; за ред. І. П. Голосніченка. К. : ДП «Друкарня МВС України», 2009. С. 13–14

¹ Панова О. О. Науково-технічне забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2018. № 48. Т. 1. С. 175–177

² Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности: дис... д-ра юрид. наук. М., 1948. 365 с.

такі форми адміністративної діяльності¹: видання актів органів внутрішніх справ, укладання договорів, інші юридично значимі дії².

На наш погляд, для досягнення цілей нашого дослідження доречно буде використати класичну модель поділу форм адміністративної діяльності на правові та організаційні.

Що стосується правових форм адміністративної діяльності, то існує велика кількість точок зору науковців щодо розкриття їх змісту. Так, зокрема, Н. В. Железняк зазначає, що «правові форми становлять діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значимих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень»³. Дещо ширшого значення категорія «правова форма» набуває у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» під загальною редакцією В. Б. Авер'янова, в якому зазначено, що «до правових форм відносяться ті, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату: видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо; вони виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату: організація та проведення нарад, обговорень, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності управлінської праці і т. ін.»⁴. Н. І. Матузов та А. В. Малько під

¹ Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Українська академія внутрішніх справ. 1995. 177 с.

² Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. загальна частина : підручник/ під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Українська академія внутрішніх справ. 1995. С. 104; Тучак М. О. *Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2001. Вип. 16. С. 139

³ Железняк Н. В. *Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми. Наукові записки.* 2004. Т. 26. Юридичні науки С. 34

⁴ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. С. 278

правовою формою розуміють організаційну форму діяльності органів держави, їхніх посадових осіб, що, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, своїм результатом тягне юридично значимі наслідки для суб'єктів права¹. Дещо неконкретизованою є позиція А. С. Васильєва, який зазначає, що «правова форма охоплює нормотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність»².

Нам імпонує точка зору С. В. Книша, який при розгляді форм забезпечення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні доходить висновку, що «правові форми пов'язані з наявністю у суб'єкта повноважень, на підставі яких він може встановлювати конкретні правила поведінки шляхом відображення у нормах права і закріплення у нормативно-правових актах. Найчастіше така діяльність має місце під час здійснення розпорядчих повноважень з метою виконання положень національного законодавства та у процесі позасудового розгляду адміністративних справ у межах адміністративної юрисдикції. Отже, правові форми управлінської діяльності стосуються видання нормативних та індивідуальних актів управління. Нормативні акти управління видаються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також керівниками підприємств, установ, організацій і адресовані невизначеному колу осіб. На відміну від нормативних актів управління, індивідуальні акти не призначені для регулювання широкого кола адміністративно-правових відносин, а є підставою виникнення, зміни чи припинення конкретних адміністративно-правових відносин, мають чітко визначеного адресата (адресатів) та, як правило, застосовуються лише один раз»³. Р. Пилипів, характеризуючи правові форми, пов'язує їх із встановленням і застосуванням норм права⁴.

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва : Юрист, 1997. С. 97

² Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие. Харків : Право, 2001. С. 122

³ Книш С. В. Види форм забезпечення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 60. С. 64–70. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2019/02/knysh_60.pdf (дата звернення 11.01.2019).

⁴ Пилипів Р. Новий погляд на класифікацію форм і методів адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/2. С. 126

На нашу думку, під правовими формами адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки України слід розуміти комплекс дій правостановлюючого характеру, повноваженнями щодо здійснення яких відповідно до положень законодавства наділені відповідні суб'єкти забезпечення публічної безпеки.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження змісту правової форми адміністративної діяльності із забезпечення публічної безпеки в Україні можна зробити декілька висновків.

По-перше, під формами адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки слід розуміти сукупність взаємообумовлених правових та організаційних заходів, які здійснюються в межах закону та закріплених за суб'єктами забезпечення публічної безпеки повноважень та направлені на досягнення певної мети — ефективного, оптимального та достатнього забезпечення публічної безпеки шляхом попередження, припинення та подолання наслідків негативного впливу на сферу адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки та створення необхідних та достатніх умов для розвитку та вдосконалення зазначеної сфери.

По-друге, з урахуванням вищевикладеного слід зауважити, що правовим формам адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки притаманна низка ознак:

1. Вони здійснюються від імені та в інтересах держави і особи, тобто така реалізація притаманна виключно держаним органам влади та їх посадовим особам, а також органам місцевого самоврядування.

2. Здійснюються у межах виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

3. Тягнуть виникнення, зміну або припинення правовідносин у сфері публічної безпеки.

4. Носять правостановлюючий характер, тобто комплекс дій може породжувати собою настання певних правових наслідків: прийняття нормативно-правового акта або дії, направлені на матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки.

По-третє, правова форма адміністративної діяльності щодо забезпечення публічної безпеки своїм наслідком завжди має юридично значимий вплив, а отже, може бути розглянута в рамках нашого дослідження в якості:

- видання нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні;
- укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні;
- вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні.

3.1.1. Видання нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні

Розгорнута в Україні компанія на інтеграцію у європейський правовий простір з побудовою активного громадянського суспільства потребує превалювання політики, спрямованої на удосконалення нормативно-правових актів, що включатиме в себе роботу як щодо розробки нормативно-правових актів, які будуть слугувати дієвими правовими інструментами упорядкування усіх сфер суспільного життя, так і розвитку та вдосконалення процедури застосування індивідуальних правових актів. Досягнення вказаної мети досягається у результаті застосування в діяльності відповідних суб'єктів правових форм.

Серед правових форм найчастіше виділяють правові акти. Розглянемо позиції вищих судових органів щодо розуміння правової природи нормативно-правових актів. Зокрема, у Листі Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 р. №781/11/13–10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» йдеться про нормативно-правові акти індивідуальної дії. Узагальнюючи наукову думку у цьому напрямі, слід зазначити, що «нормативно-правові акти — це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Другу групу актів за критерієм юридичної природи складають індивідуальні акти. Останні стосуються конкретних осіб та їхніх відносин»¹. Вищий адміністративний суд України підкреслив наявну загальну рису, що відрізняє індивідуальні акти управління, — їх виражений

¹ Денисова А. В. *Форми адміністративного нагляду. Здійснюваного органами національної поліції: сучасні проблеми визначення сутності. Держава та регіони. Сер.: Право. 2017. № 3 (57). С. 27*

правозастосовчий характер¹. У юридичних енциклопедичних виданнях надано визначення юридичної сили нормативно-правового акта як його внутрішньої властивості, обумовленої юридичним статусом і місцем органу, що його прийняв, у системі державних органів. При цьому, вказано про залежність юридичної сили нормативно-правового акта від компетенції органу, якою він наділяється державою або законом². Акт нормативний — офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, встановлює, змінює або скасовує норми права. Акт підзаконний — офіційний документ, прийнятий компетентним органом державної влади чи уповноваженим державою іншим суб'єктом на підставі закону і у порядку його виконання³.

Важливість розгляду особливостей видання нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні зумовлена тим, що державна політика у сфері публічної безпеки знаходить свій зовнішній вираз та закріплення виключно у прийнятих суб'єктами управлінської діяльності правових актах.

В умовах проведеної правової реформи одним з дієвих механізмів, за допомогою якого можливо вплинути на оптимізацію адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки, є прийняття нормативних актів, що мають обов'язкову юридичну силу. Такий акт стає єдиним механізмом правового впливу як на індивіда, так і на групу осіб, що беруть участь у правовідносинах.

Розглядаючи правовий акт як явище об'єктивної реальності, зумовленої потребами суспільства, слід визначити, що встановлення та розгляд категоріального апарату «правових актів» здійснюється у двох напрямках: по-перше, це визначення, що містяться в

¹ Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: Лист ВАС України від 01.06.2010 р. №781/11/13–10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10 (дата звернення 12.09.2018).

² Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 357.

³ Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 20; Денисова А. В. Форми адміністративного нагляду. Здійснюваного органами національної поліції: сучасні проблеми визначення сутності. *Держава та регіони. Сер.: Право.* 2017. № 3 (57). С. 27

законодавстві України, по-друге, це тлумачення даної категорії вітчизняними та зарубіжними науковцями.

У першому випадку на сьогодні існує декілька правових документів, що закріплюють визначення поняття «нормативно-правовий акт», а саме:

– наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» встановлює, що «нормативно-правовий акт — офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування»¹;

– Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV визначає, що «нормативно-правовий акт — акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування»².

Очевидним є той факт, що законодавець наділяє нормативно-правові акти низкою ознак:

1. Офіційність та процедурність прийняття, що обумовлюється особливістю суб'єкта владних повноважень, який його приймає.

2. Розповсюджує свою юридичну силу на невизначене коло осіб.

3. Може застосовуватись неодноразово.

Що стосується розгляду категорій «правовий акт» та «нормативно-правовий акт» у наукових працях, то підходи до їх

¹ Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата звернення 10.11.2018).

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 10.11.2018).

трактування варіюються в залежності від галузі, до якої їх адаптують.

Зокрема, М. Дубовицький зазначає, що «адміністративні нормативно-правові акти — це акти підзаконної адміністративної нормотворчості, у яких: а) містяться норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачається механізм їхньої реалізації; б) визначаються типові правила поведінки у сфері публічного управління (наприклад, правила дорожнього руху; правила проведення контрольно-наглядових заходів; порядок накладення адміністративних стягнень тощо); в) встановлюється організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації, безпосередньо підпорядкованих Президентові України, Кабінету Міністрів України; г) реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців, об'єднань громадян; г) встановлюються необхідні заборони й обмеження; д) надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері публічного управління (наприклад, при оголошенні правового режиму надзвичайного стану, введенні карантину); е) формуються умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації; є) проводяться в життя соціально-економічні програми (європейські стандарти, демократизації, децентралізації діяльності органів публічної адміністрації, адміністративні послуги, демонополізації тощо)»¹.

Більш вдалим, на нашу думку, є визначення, сформульоване укладачами навчального посібника «Адміністративне право України» за редакцією професора В. В. Галунька, в якому зазначається, що поняття нормативно-правового акта можна розглядати в широкому та вузькому значеннях. У першому випадку це письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру². У вузькому сенсі під нормативно-

¹ Дубовицький Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении. *Советское государство и право*. 1980. № 9. С. 121–125; Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 64.

² Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед, та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Грінв Д. С., 2015. С. 60

правовим актом в управлінській діяльності органів влади слід розуміти правові акти, які: безпосередньо виражають регулятивну функцію адміністративного права, містять правила поведінки, що регулюють державно-управлінські відносини; розраховані на тривале (неодноразове) застосування, не визначають конкретного (персоніфікованого) адресата; є проявом реалізації правотворчих функцій органів виконавчої влади (є результатом реалізації компетенції відповідного органу державної влади), найбільш поширеною формою встановлення і перебування адміністративно-правових норм, за рахунок яких вирішуються найбільш важливі, принципові управлінські проблеми¹.

Найбільш поширеним є визначення правового акта, запропоноване С. Алексєєвим, згідно з яким «правовий акт — це зовнішній вираз волі (держави і окремих осіб), спрямований на досягнення юридичного ефекту»². З цього погляду правовий акт має волевий характер, спрямований на досягнення юридичного ефекту. С. Алексєєв сформулював три значення терміна правовий акт: а) вираз волі, тобто власне акт (правомірна дія); б) спосіб вираження і закріплення волі, тобто документи; в) і те, і інше одночасно, тобто акт–документ»³.

На думку В. Нерсисянца, нормативно-правовий акт — письмовий правостановлюючий акт держави, який містить нові норми діючого права⁴. Р. Ромашов характеризує нормативно-правовий акт як письмовий документ, який прийнятий від імені держави компетентними державними органами та уповноваженими суб'єктами у порядку встановленої державою процедури, містить правила поведінки загального характеру, поширює регулятивно-

¹ Константий О. В. Джерела адміністративного права України : моногр. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005С. 28–29

² Алексєєв С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1996. С. 7.

³ Алексєєв С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1996. С. 15; Мурашин О. Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 10

⁴ Нерсисянец В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Норма; Инфра-М, 2000. С. 402.

охоронний вплив на неперсоніфіковане коло суб'єктів та спрямований на врегулювання типових суспільних відносин¹.

Далі вважаємо за доцільне перейти до виокремлення ознак, які притаманні нормативно-правовим актам, що і виокремлює їх від інших правових актів держави.

Варто зазначити про схожість точок зору науковців (зокрема, В. Б. Авер'янова², Є. А. Гетьмана³, О. В. Шопіної⁴) щодо характеристики ознак нормативно-правових актів. Зокрема, на думку О. В. Шопіної, основними ознаками нормативно-правових актів є такі: 1) нормативний акт являє собою офіційний акт компетентного органу, який виражає переважно волю держави; 2) акт нормативного характеру, тобто він висловлює державну волю, спрямовану на встановлення, зміну або скасування юридичних норм; 3) нормативно-правовий акт являє собою акт, який містить юридичні норми; 4) нормативно-правовий акт є актом—документом, в якому формально закріплено зміст юридичних норм. Нормативні акти завжди мають письмову форму. Саме в них реально втілюється властивість права — «формальна визначеність»; 5) реалізація нормативно-правових актів забезпечена заходами державного впливу⁵. Відповідно до точки зору В. Б. Авер'янова, до основних ознак нормативно-правових актів належать такі: 1) є формою управлінської діяльності повноважного органу управління; 2) направляє свою дію в односторонньому порядку; 3) видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну

¹ Теорія держави і права : навч. посіб. / Р. А. Ромашов, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша; за заг. ред. професора Р. А. Ромашова та старшого наукового співробітника Н. М. Пархоменко. Київ : КНТ, 2007. С. 122; Легін Л. М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 22.

² Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.

³ Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія. Х. : Оберіг, 2014. 308 с.

⁴ Шопина О. В. Нормативный правовой акт — основной источник российского права. *Новая правовая мысль*. 2004. № 3. С. 27.

⁵ Там само.

форму; 4) зумовлює настання певних юридичних наслідків¹. Однак, слід зазначити, що з врахування особливостей сфери застосування та впровадження нормативно-правових актів, їх ознаки можуть видозмінюватись та набувати рис, що будуть характеризувати відповідну сферу.

Так, ключовими ознаками нормативно-правових актів із забезпечення публічної безпеки в Україні слід вважати такі:

1) мають обов'язковий владний характер, тобто юридична сила документа впливатиме на адресата незалежно від його волі;

2) видаються на основі закону та/або з метою його виконання (підзаконний характер);

3) мають імперативний характер з чіткою вказівкою на алгоритм дій або правовстановлюючий факт;

4) у сфері забезпечення публічної безпеки нормативно-правові акти своїм змістом встановлюють певну модель поведінки адресата. Так, це може бути дозвіл, заборона або необхідність дотримання певного порядку;

5) встановлюються суб'єктами забезпечення публічної безпеки;

6) виданню нормативно-правового акта передують цілий комплекс процедур, регламентованих законодавством України, дотримання яких є необхідним для набрання законної сили акта;

7) на підставі нормативно-правового акта виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки.

Для сфери публічної безпеки характерним є видання, крім нормативно-правових актів, ще й індивідуальних актів.

Так, Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747–IV зазначає, що індивідуальний акт — акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк².

¹ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. С. 144.

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 10.11.2018).

Досліджуючи індивідуально-правові акти як специфічну діяльність органів та підрозділів поліції, О.Ю. Салманова вказала, що ними є «обов'язкові до виконання правові акти, що видаються поліцією (будь-яка посадова особа, структурний підрозділ, територіальний орган поліції в межах власних повноважень у тому чи іншому обсязі володіє правом прийняття індивідуальних актів управління) в ході поліцейської виконавчої діяльності та які: 1) містять строкові чи безстрокові владні приписи, що: а) були адресовані (письмово, усно чи у формі конклюдентних дій, коли таке передбачено чинним законодавством про поліцію) поліцією відповідним суб'єктам адміністративних правовідносин; б) зумовлюють виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративних правовідносин; в) були розраховані на одноразове виконання (хоча в окремих випадках такі акти розраховані і на неодноразове використання); г) характеризуються різними методами управлінського впливу; 2) видаються у зв'язку з вирішенням конкретних питань, які виникли у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку; 3) здійснюють активний вплив на процес розвитку суспільних відносин у підконтрольних Національній поліції сферах діяльності»¹. Крім того, індивідуально-правові акти поліції можна розділити на індивідуальні акти-регулятори (оперативно-розпорядчі акти) та індивідуальні акти правоохоронного характеру. Якщо акти правоохоронного характеру містять положення — рішення щодо використання заходів адміністративної відповідальності, зокрема, щодо попередження загроз публічній безпеці, й направлені на охорону прав і свобод людини та громадянина, то оперативно-розпорядчі акти спрямовані головним чином на організацію позитивної та ефективної діяльності².

Видання індивідуальних правових актів суб'єктами забезпечення публічної безпеки здійснюється в рамках наданих їм повноважень відповідно до положень законодавства у результаті дотримання процедури прийняття офіційного документу, положення якого спрямовані на встановлення, зміну чи припинення

¹ Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.

² Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс / под ред. к.ю.н. А. В. Куракина. Москва : Дело и Сервис, 2004. С. 754

адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки та адресовані конкретній особі (групі осіб). Втрата вказаним правовим актом юридичної сили відбувається у термін, визначений у його змісті, або в разі досягнення мети, для якої його було прийнято.

Можливість видання індивідуальних актів суб'єктами забезпечення публічної безпеки закріплено в чинному законодавстві. Так, наприклад, органи та підрозділи Національної поліції України відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» та Кодексу України про адміністративні правопорушення можуть приймати такі індивідуальні акти:

1. Правовстановлюючого характеру:

- протокол про адміністративне правопорушення;
- постанова про адміністративне правопорушення;
- протоколи особистого огляду, огляду речей;
- протоколи вилучення речей і документів тощо.

2. Організаційно-регулятивного характеру:

- наказ про прийняття на службу до лав органів Національної поліції України;
- наказ про переведення, відрядження, звільнення тощо;
- наказ про накладення, зняття чи припинення дисциплінарного стягнення, інші офіційні документи, які регламентують організаційну діяльність поліції.

З метою надання більш ґрунтовної характеристики правовим актам (нормативним та індивідуальним) та встановлення їх природи застосування, на нашу думку, слід більш докладно зупинитися на класифікації правових актів у сфері забезпечення публічної безпеки.

Так, по-перше, в залежності від суб'єкта владних повноважень, яким надано правотворчі повноваження у сфері публічної безпеки, їх можна поділити на:

1. Акти органів державної влади (наприклад, указ Президента України, постанова Кабінету Міністрів України, наказ Міністерства внутрішніх справ України тощо). В контексті виділення даної категорії доречним є твердження М. І. Єропкина, який зазначає, що «адміністративний акт — це особлива форма виконавчої та розпорядчої діяльності державних органів. Вони видаються на основі й на виконання законів та містять обов'язкові для виконання правила поведінки (приписи) з метою практичного

здійснення завдань та функцій держави»¹, тобто характерною ознакою, що притаманна актам органів державної влади, які приймаються у сфері забезпечення публічної безпеки, є їх підзаконний характер.

2. Акти органів місцевого самоврядування (наприклад, розпорядження Голови обласної державної адміністрації тощо). Слід зауважити, що В. В. Кравченко і М. В. Пітцик під актами місцевого самоврядування розуміють владний припис уповноваженого суб'єкта місцевого самоврядування, який відповідно до закону регулює відносини у сфері місцевого самоврядування шляхом встановлення, зміни чи скасування правових норм². Більш загальний вигляд має характеристика актів органів місцевого самоврядування, представлена О. Коваленком, який вважає, що «в загальному вигляді правовий акт місцевого самоврядування можна визначити як письмовий документ, що регулює муніципальні відносини, має офіційний характер і обов'язкову силу»³. На його думку, «правовий акт місцевого самоврядування як офіційний документ, що регулює муніципальні відносини, характеризується перш за все особливою формою вираження інформації, що міститься в ньому»⁴. Отже, акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль в організації життєдіяльності територіальної громади та тих адміністративно-правових відносинах у сфері забезпечення публічної безпеки, що там мають місце.

По-друге, залежно від зовнішнього прояву (форми) відповідні акти поділяються на усні, письмові або конклюдентні. Письмовий адміністративний акт оформлений відповідно до вимог, що ставляться до письмового документа, в якому містяться приписи, положення, правила тощо. Усні управлінські акти (ними є, як правило, накази, розпорядження, команди, вказівки) не вимагають

¹ Административное право: [Общая и Особенная части] : учебник для сред. юрид. учеб. заведений / М. И. Еропкин, Ю. М. Козлов, А. В. Серегин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. М. И. Еропкина. Москва : Юрид. лит., 1971. С. 130

² Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 198 с.

³ Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : монографія. К. : Довіра, 1997. 131 с.

⁴ Там само.

відповідного письмового оформлення, так як вони призначені для швидкого і оперативного втручання в поточне управління з метою вирішення щоденних управлінських завдань і виконання найзагальніших функцій управління¹. З розвитком суспільних відносин у сфері управління все частіше знаходять свій прояв акти конклюдентні. До них можна віднести дорожні знаки, спеціальні сигнали, жести, шифрограми, азбуку Морзе тощо. Всі вони обов'язкові до виконання адресатом, якому направляються, адже тягнуть за собою юридичні наслідки у разі виконання або невиконання (неналежного виконання)². Так, наприклад, при здійсненні забезпечення публічної безпеки та порядку безпосередньо під час патрулювання визначеної місцевості працівники поліції можуть обмежитись як усним зауваженням, так і у разі виявлення ознак правопорушення скласти протокол про адміністративне правопорушення.

По-третє, за юридичною формою вираження правові акти у сфері забезпечення публічної безпеки поділяються на:

1) постанова — правовий акт, який приймається вищими та деякими центральними органами управління для розв'язання найважливіших питань, що стоять перед цими органами, і для встановлення стабільних норм та правил поведінки³;

2) розпорядження — це правовий акт управління державного органу та органу місцевого самоврядування, що видається у рамках наданої посадовій особі, державному органу, органу місцевого самоврядування компетенції і є обов'язковим для громадян та організацій, яким він адресований. Цей документ має обмежений термін дії і стосується вузького кола організацій, посадових осіб та громадян. Розпорядження бувають загальні та спеціальні. Розпорядження видаються Кабінетом Міністрів України, місцевими радами, а також керівниками місцевих державних адміністрацій,

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2009. С. 455

² Гаращук В. М. Особливості актів державного управління. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (Харків, 27 листоп. 2015 р.): у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 201.

³ Ділова українська мова : навч. посібник / ред. О. Д. Горбул. Київ : Знання, 2000. 226 с.

міськими головами, адміністрацією підприємства, закладу в межах наданих законом прав для розв'язування оперативних питань¹;

3) наказ — це основний документ, що забезпечує розпорядчу діяльність переважної більшості підприємств, установ і організацій. За змістом накази поділяють на три основні групи: накази з основної діяльності (з основних питань); накази з адміністративно-господарських питань; накази з кадрових питань (особового складу)²;

4) інструкції — акти управління, що визначають порядок здійснення певних дій, робіт. Вони видаються і діють у зв'язку з виданням закону або акта управління, що потребують встановлення порядку їх виконання. Інструкції видають міністри та керівники багатьох єдиноначальних органів управління. Постанови, розпорядження, накази можуть бути нормативними та індивідуальними. Інструкції завжди є нормативними³.

Серед актів, класифікованих за юридичною формою вираження, можна виділити такі : Постанова КМУ від 22.01.2014 р. № 12 «Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян»⁴, розпорядження КМУ від 11.04.2018 р. № 260-р «Про затвердження комплексного плану забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок 2018 року з футболу та інших пов'язаних із цим заходів»⁵, наказ МВС від 16 червня 2014 р. № 567

¹ Оформлення організаційно-розпорядчої документації. URL: <http://www.govfor.com/index.php?id=267> (дата звернення 11.11.2018).

² Загорецька О. М. Види наказів і підстави їх видання. *Кадровик*. 2013. № 1 (7). С. 30.

³ Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ : ЮрінкомІнтер, 2003. С. 209, 218; Административное право России : учебник. Часть 1. Государственное управление и административное право / под. ред. А. П. Коренева. Москва : Московская академия МВД России; Щит, 2002. С. 191; Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. С. 142

⁴ Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян : Постанова КМУ від 22.01.2014 № 12. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/246992952> (дата звернення 18.11.2018).

⁵ Про затвердження комплексного плану забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів

«Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України»¹, Інструкцію з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України, затверджену наказом МВС від 16.02.2018 р. № 111² тощо.

Слід також зауважити, що у сфері забезпечення публічної безпеки, крім зазначених юридичних форм вираження правового акта, існують також альтернативні нормативно-правові акти, такі як: переліки, критерії, нормативи тощо. Однак, правовим закріпленням даних видів актів є їх затвердження певним наказом, постановою чи розпорядженням. Це свідчить про різноманітність змістовного характеру правового акта та про особливості однорідних відносин, які він регулює. Так, до такого роду змістовного характеру правових актів у сфері забезпечення публічної безпеки можна віднести:

1) постанови Кабінету Міністрів України від 07.02.2018 р. № 58 «Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції»³ та від 25.04.2012 р. № 341 «Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення

УЄФА серед жінок 2018 року з футболу та інших пов'язаних із цим заходів : Розпорядження КМУ від 11.04.2018 р. № 260–р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-kom> (дата звернення 18.11.2018).

¹ Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 16 червня 2014 р. № 567. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14>. (дата звернення 16.10.2018).

² Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : наказ МВС від 16.02.2018 № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18> (дата звернення 16.10.2018).

³ Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова КМУ від 07 лютого 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocinki-rivnya-doviri-naseleennya-do-nacionalnoyi-policiyi> (дата звернення 16.10.2018).

громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів»¹ тощо;

2) наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.11.2016 р. № 1145 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності кінологічних підрозділів Національної поліції України»², яким визначаються нормативи щодо організації діяльності кінологічних підрозділів Національної поліції України тощо.

За критерієм обсягу повноважень суб'єкта забезпечення публічної безпеки можна виокремити такі акти: дискреційні акти, що приймаються на вільний розсуд органу (посадової особи) без необхідності їх узгодження з будь-ким; акти, які приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів; так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору³.

Аналіз проведеного дослідження щодо особливостей нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні дозволив дійти висновку, що:

1. Основними ознаками нормативних та індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні є такі:

- офіційність видання правового акта, що пов'язано з наявністю у суб'єкта забезпечення публічної безпеки правотворчих повноважень;

- правовий акт може встановлювати, змінювати, скасовувати або регулювати вже існуючі адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки;

¹ Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів : Постанова КМУ від 25.04.2012 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0%BF> (дата звернення 16.10.2018).

² Про затвердження Інструкції з організації діяльності кінологічних підрозділів Національної поліції України : наказ МВС від 01.11.2016 № 1145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1544-16> (дата звернення 18.12.2018).

³ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох т.ах: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. С. 283–284

– з метою набуття юридичної сили правовий акт у сфері публічної безпеки повинен бути офіційно закріпленим, тобто мати письмову форму;

– змістова складова правового акта безпосередньо залежить від мети його прийняття, тобто створення належних умов для функціонування сфери публічної безпеки.

2. Узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що нормативні та індивідуальні правові акти з питань забезпечення публічної безпеки є офіційними правовими актами, виданими з дотриманням встановленої процедури їх прийняття, та є результатом реалізації правотворчих повноважень відповідних суб'єктів забезпечення публічної безпеки щодо встановлення, зміни, припинення чи регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері забезпечення публічної безпеки.

3. Поділ правових актів на нормативні та індивідуальні дозволяє оптимізувати роботу суб'єктів забезпечення публічної безпеки та визначити необхідність чіткої регламентації повноважень щодо їх прийняття та узгодження, проте, обов'язковою умовою є врахування компетенційної складової правового статусу суб'єкта забезпечення публічної безпеки.

3.1.2. Вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні

Визначаючи правову природу «інших юридично значущих дій», слід погодитись з В. В. Конопльовим, який зазначає, що «до інших юридично значимих дій належать такі дії, які створюють нові юридичні положення, змінюють існуючі правові відносини або виступають як необхідна умова для настання правових наслідків¹. А. В. Богданець у своєму дослідженні вказує, що до інших юридично значущих дій можливо віднести: надання відповідей на скарги, заяви громадян, виконання загальнообов'язкових правил тощо².

¹ Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 146

² Богданець А. В. *Форми публічного управління підготовкою юристів у закладах вищої освіти України: теоретико-правові аспекти. Правове регулювання економіки* : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Навч.-наук.

В рамках нашого дослідження під іншими юридично значущими діями ми розуміємо комплекс заходів, що здійснюються уповноваженими на те суб'єктами з метою встановлення, зміни або упорядкування адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки, результатом вчинення яких є настання певних правових наслідків.

Так, з метою упорядкування суспільних відносин, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, можуть вчинятися такі юридично значущі дії: здійснення реєстраційних дій, проведення атестації, видача ліцензій та дозволів, здійснення повсякденної організаційної діяльності із взаємодії з населенням шляхом прийняття заяв, повідомлень та скарг, складання присяг.

Варто зазначити, що частково вчинення юридично значущих дій як одного із видів правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні збігається з тими видами адміністративних послуг, які надаються органами державної влади.

Г. М. Писаренко вважає, що змістом поняття «адміністративна послуга» є правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату¹. Натомість, І. П. Голосніченко наголошує, що «не вся розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже призначення всієї діяльності органів виконавчої влади, їх посадових і службових осіб — забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб»². Вчений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин³. На думку К. Афанасьєва, адміністративними послугами є публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого

ін-т «Юридич. ін-т»; [редкол.: А. М. Колодій (голов. ред.) та ін.]. Київ : КНЕУ, 2018. № 17. С. 132

¹ Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2006. С. 51

² Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. С. 8

³ Там само.

самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень¹.

Що ж до законодавчого закріплення визначення «адміністративних послуг», то воно закріплюється у двох нормативно-правових актах, а саме в Законі України від 06.09.2012 р. № 5203–VI «Про адміністративні послуги»² та розпорядженні КМУ від 15.02.2006 р. № 90–р. «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади»³. У першому випадку адміністративні послуги визначено як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону⁴. Щодо другого нормативно-правового акта, то в ньому адміністративні послуги визначено як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Уповноваженим суб'єктом в таких правовідносинах є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу⁵. Отже, законодавець надав адміністративним послугам майже всі ознаки, що притаманні юридично значущій дії.

¹ Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. С. 28.

² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203–VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203–17>. (дата звернення 18.07.2018).

³ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 № 90–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90–2006–%D1%80> (дата звернення 18.07.2018).

⁴ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203–VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203–17>. (дата звернення 18.07.2018).

⁵ Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 № 90–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90–2006–%D1%80> (дата звернення 18.07.2018).

Нам імпонує визначення, запропоноване Д. Йосифовичом, який зазначає, що поняття адміністративні послуги слід розглядати «у двох аспектах: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав фізичної або юридичної особи; як результат публічно-владної діяльності, яка здійснювалась за заявою особи»¹.

В рамках встановлення особливостей надання послуг в порівнянні з юридично значущими діями слід наголосити на тому, що, наприклад, Національна поліція, як спеціалізований суб'єкт забезпечення публічної безпеки, виконує свої завдання у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку в рамках надання так званих «поліцейських послуг» (стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію»), результатом надання яких може стати, наприклад, складання протоколів і постанов про адміністративні правопорушення тощо.

Розглянемо більш детально кожен з перелічених видів юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні, який реалізується шляхом надання адміністративних послуг.

Зокрема, першим з визначених нами видів юридично значущих дій є здійснення реєстраційної діяльності.

Так, організація будь-якого суб'єкта забезпечення публічної безпеки неможлива без його державної реєстрації. Отже, відповідно до Наказу МВС від 09.02.2016 р. № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи», державна реєстрація проводиться суб'єктом державної реєстрації незалежно від місцезнаходження юридичної особи, фізичної особи — підприємця чи громадського формування в межах Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя, крім державної реєстрації на підставі документів, поданих в електронній формі, що проводиться незалежно від місцезнаходження такої особи чи формування в межах України².

¹ Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер.: Юридичні науки. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 133.

² Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : наказ МВС від 09.02.2016 № 359/5.

Розглядаючи, наприклад, громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону, варто зазначити, що воно створюється відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Натомість, відповідно до Постанови КМУ від 20.12.2000 р. № 1872 «Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування»¹, визначено, що формування створюється як громадське об'єднання на добровільних засадах з метою сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні кримінальних і адміністративних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій.

Відповідно до вказаного статуту, формування є юридичною особою з моменту його реєстрації, має рахунки в установах банків, печатку із власним найменуванням, штамп та інші необхідні реквізити². Таким чином, громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону не може повноцінно реалізовувати мету, задля якого його створено, без офіційної реєстрації та надання зазначених повноважень.

Аналіз постанови КМУ від 04.06.2017 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» дозволяє дійти висновку про доцільність виокремлення таких видів реєстраційної діяльності:

– реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів з видачею свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16> (дата звернення 18.11.2018).

¹ Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова КМУ від 20.12.2000 № 1872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

² Там само.

обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок;

- видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів для виїзду за кордон;

- видача тимчасового реєстраційного талона на право керування транспортним засобом;

- видача тимчасового реєстраційного талона на транспортний засіб особистого користування, тимчасово ввезений на митну територію України¹ тощо.

З огляду на встановлений перелік, слід зробити висновок, що проведення реєстраційної роботи уповноваженими на те суб'єктами дозволяє упорядкувати суспільні відносини, що можуть виникнути з приводу реалізації наданих особі (групі осіб) повноважень, які зазначені в реєстраційних документах, та контролювати обіг об'єктів та предметів, що можуть стати знаряддям або об'єктом посягань у сфері публічної безпеки.

Наступним видом юридично значущих дій у сфері забезпечення публічної безпеки є здійснення діяльності щодо видачі ліцензій.

Аналіз вітчизняної правової бази дозволив виокремити низку нормативно-правових актів, що регулюють процедуру видачі ліцензій в Україні. Зокрема, до них віднесено такі : Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»², Закон України «Про охоронну діяльність»³, Закон України «Про ліцензування видів господарської

¹ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова КМУ від 04.06.2017 № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

² Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення 11.12.2018).

³ Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (дата звернення 11.12.2018).

діяльності»¹, Закон України «Про адміністративні послуги»², постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності»³, постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»⁴, постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 363 «Про затвердження Порядку подання органу ліцензування документів в електронній формі»⁵ тощо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»⁶, сфера забезпечення публічної безпеки та функції щодо ліцензування охоронних повноважень належать до повноважень Міністерства внутрішніх справ. Так, визначено, що МВС здійснює ліцензування таких видів господарської діяльності як: виробництво та ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення і боеприпасів до неї, холодної

¹ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

² Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (дата звернення 18.07.2018).

³ Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : Постанова КМУ від 18.11.2015 № 960. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF> (дата звернення 18.07.2018).

⁴ Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

⁵ Про затвердження Порядку подання органу ліцензування документів в електронній формі : Постанова КМУ від 24.05.2017 року № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2017-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

⁶ Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продаж; охоронна діяльність.

Таким чином, слід зазначити, що саме право на заняття охоронною діяльністю є одним з можливих регуляторів належного функціонування сфери забезпечення публічної безпеки та порядку на конкретно визначених об'єктах або відносно конкретної особи.

Охорона майна та фізичних осіб забезпечується персоналом охорони шляхом здійснення таких заходів: 1) використання пунктів централізованого спостереження, технічних засобів охорони, транспорту реагування, службових собак; 2) контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони; 3) запобігання загрозам особистій безпеці фізичної особи, яка охороняється; 4) реагування в межах наданих законом повноважень на протиправні дії, пов'язані з посяганням на об'єкт охорони¹.

Ю. О. Ярошенко у своєму дослідженні звертає увагу на те, що видачі ліцензії на здійснення охоронної діяльності повинна передувати ретельна перевірка кандидата на видачу ліцензії на предмет його відповідності той діяльності, яку він в подальшому буде здійснювати². На нашу думку, це доречне зауваження, яке знайшло своє закріплення у нормах постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності»³, де зазначено, що до штату суб'єкта охоронної діяльності, його філії, іншого відокремленого підрозділу повинен входити фахівець (фахівці) з організації заходів охорони.

¹ Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616–VI. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17> (дата звернення 11.12.2018).

² Ярошенко Ю. О. Ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 255–258.

³ Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: Постанова КМУ від 18.11.2015 № 960. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF> (дата звернення 18.07.2018).

Зазначений фахівець повинен мати один з таких освітніх та (або) кваліфікаційних рівнів: 1) вищу освіту і стаж роботи не менше трьох років на посадах офіцерського складу в оперативних і слідчих підрозділах органів внутрішніх справ, міліції охорони, СБУ або стаж не менше трьох років на командних посадах стрійових частин та навчальних закладів Збройних Сил, на посадах середнього та старшого начальницького складу правоохоронних органів, військових формувань, утворених відповідно до законів, та відомчої воєнізованої охорони; 2) вищу освіту і стаж роботи на керівних посадах (директора, заступника директора, керівника філії, іншого відокремленого підрозділу) суб'єкта охоронної діяльності не менше трьох років або стаж не менше трьох років на посадах, відповідальних за напрям охорони; 3) вищу юридичну освіту і стаж роботи за спеціальністю в суб'єкті охоронної діяльності не менше трьох років¹. Таким чином, законодавець встановив особливі вимоги до ліцензіатів, адже таким чином визначився особливий статус охоронної діяльності.

При цьому, слід зазначити, що більшість послуг, що надають сервісні центри МВС, мають контрольно-наглядовий характер. Прийняття рішень щодо видачі дозволів та реєстраційних документів у правоохоронній сфері (безпеки дорожнього руху та дозвільної системи) здійснюється уповноваженими особами Національної поліції, якими і має забезпечувати контроль за дотримання правил публічної безпеки відповідно до Закону України «Про Національну поліцію». Отже, сервісні центри МВС передбачатимуть фактичне об'єднання усіх реєстраційно-дозвільних служб в одному приміщенні, де фізична або посадова особа самостійно проходить усі необхідні процедури за одне відвідування центру при можливості передачі необхідного пакету документів особі як представнику того чи іншого підрозділу, що надаватиме послуги².

Визначаючи видачу дозволу як вид юридично значущих дій із забезпечення публічної безпеки, слід виділити в окрему категорію саме повноваження правоохоронних органів у сфері дозвільної системи.

¹ Там само.

² Тимофєєв С. В. Сервісна діяльність МВС: порівняльний аналіз. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/3292/1/%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%84%D1%94%D1%94%D0%B2%20%D0%A1.%D0%92..pdf> (дата звернення 18.12.2018).

Є. О. Легеза отримання дозволу у сфері обігу зброї визначає як «складне явище, яке вимагає від громадянина збирання великого переліку документів у різних суб'єктах державної влади. З іншого боку, держава повинна забезпечити належний громадський порядок та безпеку для громадян нашої держави»¹.

Нормативно-правову базу діяльності щодо видачі дозволів становлять : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576 «Про затвердження Положення про дозвільну систему»², постанова Кабінету Міністрів від 07 вересня 1993 року № 706 «Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії»³, наказ МВС України від 29.12.2015 р. № 1644 «Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів»⁴, наказ МВС від 21.08.1998 р. № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів»⁵ тощо.

¹ Легеза Є. О. Порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Право. 2010. № 2. С. 66–70.

² Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова КМУ від 12.10.1992 № 576. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

³ Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії : Постанова КМУ від 07.09.1993 № 706. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

⁴ Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 № 1644. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1665-15> (дата звернення 18.11.2018).

⁵ Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї

Відповідно до постанови КМУ від 04.06.2017 р. № 795 «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання»¹, виділено такі види дозвільної діяльності як видача дозволу (оформлення документів) на:

- відкриття та функціонування об'єктів дозвільної системи, що працюють з вибуховими матеріалами, піротехнічних майстерень та інших об'єктів відповідно до Положення про дозвільну систему, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576²;

- зберігання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, інших предметів і матеріалів, на які поширюється дозвільна система, на об'єктах дозвільної системи;

- зберігання і носіння зброї, що належить підприємствам, установам та організаціям, під час виконання службових обов'язків;

- виготовлення печаток і штампів установам, організаціям, суб'єктам підприємницької діяльності тощо;

- знищення печаток і штампів;

- ввезення з-за кордону та вивезення з України зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;

- транзит через територію України зброї, боєприпасів, вибухових матеріалів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система, юридичними та фізичними особами інших держав³.

та вибухових матеріалів : наказ МВС від 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98> (дата звернення 18.11.2018).

¹ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова КМУ від 04.06.2017 № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

² Положення про дозвільну систему : Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

³ Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання :

Здійснюючи дозвільну систему, органи поліції відповідно до законодавства України видають міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, підприємствам, установам, організаціям, суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність з виробництва, ремонту, торгівлі вогнепальною зброєю невійськового призначення, боєприпасами до неї, холодною та охолощеною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; виробництва спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони та їх продажу, дозволи на придбання, зберігання, перевезення (через митний кордон України, територію України, транзит через територію України) й використання вогнепальної зброї, боєприпасів до неї, основних частин зброї, холодної зброї, охолощеної зброї, пневматичної зброї; пристроїв та патронів до них; вибухових матеріалів і речовин; на відкриття та функціонування сховищ, складів і баз, де вони зберігаються, стрілецьких тирів і стрільбищ, мисливсько-спортивних стендів, а також підприємств і майстерень з виготовлення і ремонту вогнепальної та холодної зброї, піротехнічних майстерень, пунктів вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, магазинів, у яких здійснюється продаж зброї та бойових припасів до неї, пристроїв та патронів до них (далі — об'єкти дозвільної системи); громадянам — дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної мисливської зброї, холодної, охолощеної, пневматичної зброї, пристроїв¹.

Отже, видаючи дозволи на певні предмети та об'єкти, органи державної влади здійснюють контроль щодо обігу таких предметів та виокремлюють категорії осіб, яким таке право неможливо надати,

Постанова КМУ від 04.06.2017 № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

¹ Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС від 21.08.98 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98> (дата звернення 17.08.2018).

тим самим здійснюючи опосередкований вплив на систему забезпечення публічної безпеки в сенсі захисту громадян від стороннього насильницького впливу.

І, нарешті, прийняття присяги як вид юридично значущих дій у сфері забезпечення публічної безпеки.

В. В. Мельник зазначає, що урочиста процедура складання присяги є ефективним морально-психологічним регулятором дійсного правосуддя, тому що актуалізує й активізує у присяжних засідателів і головуючого не лише загальнолюдські потреби, а й загальнолюдські почуття, що лежать в основі громадської гуманістичної совісті та мотивують прагнення до істини і справедливості¹.

Присяга як правове явище — це юридичний факт, який являє собою прийняття офіційної клятви. Утім, більш практично корисним виглядає формулювання не «ідеального» визначення поняття «присяга», а з'ясування змісту (структури) правової норми, яка є текстом присяги. Доцільно, щоб норма права, яка містить текст присяги, мала все ж таки імперативний характер норми права, яка містить чітко визначені юридичні обов'язки, за порушення яких настає відповідальність. Сьогодні інститут присяги служить встановленню правової та моральної відповідальності перед державою загалом та народом, а не перед окремими особами². М. М. Маськовіта стверджує, що зміст тексту присяги спрямований на усвідомлення зазначеними вище особами відповідальності за прийняті рішення перед народом України, а не перед конкретною особою; в ньому в стислій формі прописано основні орієнтири поведінки суб'єкта, що приймає присягу, виконання яких є його обов'язком³.

Отже, прийняття присяги як вид юридично значущих дій із забезпечення публічної безпеки має всі ознаки, що притаманні юридичній дії, адже особа, що приймає присягу, бере на себе відповідальність щодо виконання певних дій, а саме тих завдань, що

¹ Мельник В. В. Искусство защиты в суде присяжных: учебно-практическое пособие. Москва : Дело, 2003. С. 27.

² Кравчук О. Л. Історичний розвиток поняття «присяга». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 13. Т. 1. С. 110.

³ Маськовіта М. М. Теоретико-правовий аналіз поняття «присяга». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 825. С. 168.

стоять перед тим органом, до лав якого входить особа, а порушення присяги призводить до настання негативних юридичних наслідків для особи.

Наприклад, ст. 64 Закону України «Про Національну поліцію», встановлює, що особа, яка вступає на службу в поліцію, складає Присягу на вірність Українському народові такого змісту «Я, (прізвище, ім'я та по батькові), усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права і свободи людини, честь держави, з гідністю нести високе звання поліцейського та сумлінно виконувати свої службові обов'язки»¹. Таким чином, зміст присяги визначає її правовстановлюючу природу та закріплює основне завдання, яке стоїть перед поліцейськими, а саме «служіння народу України».

З огляду на проведене дослідження, доходимо таких висновків:

1. Юридично значущі дії із забезпечення публічної безпеки в системі правових форм є невід'ємним елементом системи забезпечення публічної безпеки, який нарівні з укладанням адміністративних договорів і прийняттям правових актів встановлює, змінює, припиняє або організовує адміністративно-правові відносини у сфері публічної безпеки, породжуючи виконання юридичних дій, невиконання або неналежне виконання яких в подальшому приводить до відповідальності особи за такі дії.

2. Серед найбільш розповсюджених юридично значущих дій у сфері забезпечення публічної безпеки нами було проаналізовано особливості здійснення реєстраційної діяльності, видачі ліцензій та дозволів, проведення атестації та прийняття присяги.

3.1.3. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні

Взятий курс на інтеграцію України в європейський правовий простір призвів не лише до радикальних геополітичних наслідків, але й до зміни всього політико-економічного простору та

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення 18.11.2018).

реорганізації управлінської діяльності всередині країни. Вектор децентралізації влади призвів до необхідності переосмислення правових форм та методів діяльності органів державної влади та особливостей їх застосування. Так, на нашу думку, необхідними є відмова від владно-командної монополії державної влади та перехід до рівних та партнерських публічних відносин, що дозволить акцентувати увагу на демократичному характері влади всередині країни та забезпечить посилення національної безпеки, а тим самим і публічної безпеки України. У зв'язку з цим, актуальними є особливості укладення адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні.

Теоретично-концептуальні засади визначення змісту адміністративного договору містяться в роботах українських і зарубіжних вчених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, С. М. Братуся, О. І. Галагана, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. Я. Тація, В. П. Тихого, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодики та ін. Низку питань щодо забезпечення публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах та виступах на телебаченні. Проте, проведений аналіз джерел дає підстави стверджувати лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені укладенню адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність нашого дослідження.

Розуміння договору як універсального джерела існує ще з часів античності. Згоду (консенсус) римські юристи були прихильними вважати універсальним фактором, котрий створював права. Певні основи до усвідомлення про договір як про джерело права склалось на основі форм законотворчої діяльності, притаманних республіканському періоду давньоримської історії, і надалі використовувалось західноєвропейською юриспруденцією¹.

На противагу адміністративному акту (правовому акту управління), який уже до кінця ХІХ століття завдяки відомому німецькому вченому О. Маєру набув чіткий образ правової моделі і

¹ Сковрцов С. С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 2. С. 195; Тимчишин Т. М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна характеристика. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 2. С. 200

зайняв в адміністративно-правовій системі панівне становище, адміністративний договір тривалий час ігнорувався науковою громадськістю. О. Маєр вважав договори між державою і громадянином в галузі публічного права неможливими, оскільки відносини держави і громадянина є субординаційними, а договір укладається між суб'єктами, які мають однаковий правовий статус і не підпорядковані один одному¹.

Починаючи розглядати правову природу адміністративних договорів, варто враховувати, що саме завдяки визнання в адміністративному праві диспозитивного методу дозволяє сторонам адміністративного процесу укласти адміністративні договори на основі узгодженості та доцільності вирішення спільних завдань в адміністративних правовідносинах². А відтак, диспозитивний характер договірних відносин в адміністративному праві дозволяє поширити на його конструкцію й деякі елементи цивільно-правового договору. У зв'язку з цим, окремі вчені-адміністративісти справедливо зауважують, що адміністративний договір у системі правових зв'язків займає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності використовує трудові та цивільно-правові договори. Водночас, адміністративний договір — це один з договорів, за допомогою яких державна адміністрація здійснює управлінські функції³.

Згідно з чинним законодавством, адміністративним договором є дво- або багатостороння угода, зміст якої складають

¹ Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора. *Правоведение*. 1996. № 4. С. 4; Тимчишин Т. М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна характеристика. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 2. С. 200

² Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : наук. видання. Київ : Видавничий Дім «Ін. Юре», 2000. С. 47

³ Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с; Короед С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. Херсон : Херсонський державний університет, 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 99–102.

права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди¹.

Як зазначає А. С. Васильєв, адміністративний договір — це специфічний допоміжний засіб реалізації державної виконавчої влади, який має досить явно виражений адміністративно-правовий характер, який виявляється у тому, що: а) адміністративний договір виникає у сфері реалізації державної виконавчої влади у зв'язку та з приводу реалізації державним органом наданих йому виконавчорозпорядчих повноважень; б) підставою виникнення договору є владно-вольовий, імперативний припис; в) мета договору виражається в його спрямованості на конкретизацію відповідних адміністративно-правових норм або актів правозастосовчої діяльності органів державної виконавчої влади, у зв'язку з чим він має чітко виражений організуючий характер².

В свою чергу, О. І. Харитонova характеризує адміністративний договір як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін³. На думку К. К. Афанасьєва, адміністративний договір — це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений владними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність⁴.

¹ Кодекс адміністративного судочинства : Закон від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

² Васильєв А. С. *Административное право Украины : учебник*. Х. : Одиссей, 2001. С. 143–144

³ Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / за ред.: В. Б. Авер'янова. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. С. 291

⁴ Афанасьєв К. К. *Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект)*: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. С. 108–109; Синьов О. В. *Ознаки та сутність адміністративного договору*. Наук. праці. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. Вип. 171.

Більш за все в цьому контексті нам імпонує позиція В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко, які адміністративний договір тлумачать як «систему взаємних зобов'язань між зазначеними в акті управління суб'єктами, формування і виконання яких має на меті виконання визначених державою завдань. В адміністративному договорі інтегровано функції публічної адміністрації та сторін. До функцій держави (органів публічної адміністрації) належать: визначення завдання; вибір виконавців; прийняття адміністративного акта, що зобов'язує сторін до вступу в договірні відносини; встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; оцінка діяльності сторін та юридичне визнання того, що завдання вирішено»¹.

Проте, визнаючи роль доктринального тлумачення визначення адміністративного договору, необхідно підкреслити, що низка нормативно-правових актів закріплює офіційне визначення такої правової форми адміністративної діяльності як адміністративний договір. Так, в Кодексі адміністративного судочинства у п. 16 ч. 1 зазначено, що адміністративний договір — спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг². В свою чергу, Вищий господарський суд в одному зі своїх рішень роз'яснює, що «характерною особливістю адміністративних договорів є те, що

Т. 183: Юриспруденція. Соціологія. С. 31. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183-171-8.pdf> (дата звернення: 07.02.2018).

¹ Струкова В. Д. Місце адміністративного договору в приватно-правовому партнерстві. *Науковий вісник академії внутрішніх справ України*. 2016. № 2 (99). С. 89

² Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

вони укладаються у зв'язку з реалізацією функцій управління здебільшого між учасниками так званих горизонтальних управлінських відносин, які, будучи носіями владних повноважень, є юридично рівними і не знаходяться в підпорядкуванні один одному. Це можуть бути договори про делегування владних повноважень від одного органу до іншого (наприклад, повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування). При цьому, таке делегування, яке до того ж можливе лише у випадках, передбачених законом, не порушує юридичної рівності сторін»¹.

Так, В. Перепелюк вважає, що договір належить до адміністративних договорів, якщо йому притаманні одночасно такі риси: 1) хоча б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень; 2) права та обов'язки сторін договору впливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта; 3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб; 4) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; 5) порядок укладення та виконання угоди, за загальним правилом, регулюються нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права².

Погоджуючись з такими позиціями науковців, зазначимо, що, на нашу думку, до суттєвих ознак, які характеризують зміст адміністративних договорів, які укладаються з метою забезпечення публічної безпеки, можна віднести такі:

1) метою укладання договору є задоволення потреб з питань забезпечення публічної безпеки. З огляду на це, органи державної влади як суб'єкти забезпечення публічної безпеки та порядку з метою ефективного виконання поставлених перед ним завдань у сфері публічної безпеки мають можливість укладати адміністративні договори на задоволення тих потреб, які дозволять

¹ Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору. Наук. праці. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. Вип. 171. Т. 183: *Юриспруденція. Соціологія*. С. 29–33. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183–171–8.pdf> (дата звернення: 07.02.2018).

² Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. К.: Конус-Ю. 2003. С. 272; Тимчишин Т. М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна характеристика. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 2. С. 203–204.

максимально плідно реалізовувати надані їм повноваження. Як приклад можна навести договори щодо державних закупівель. Завдяки укладанню означених угод, наприклад, здійснюється матеріально-технічне забезпечення органів державної влади, включаючи й правоохоронні органи як основний суб'єкт, наділений специфічними повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки;

2) особливістю укладання адміністративних договорів з органами державної влади є те, що незважаючи на визначену законодавством свободу щодо такої правової форми, визначеної свободи щодо процедурних моментів та суб'єктного складу контрагентів по факту не існує. Наприклад, сьогодні в системі державних закупівель існує система «Прозоро», яка визначає чітку процедуру, форму та зміст оферти, визначеної змістом договору;

3) порядок укладення та виконання адміністративно-правової угоди, за загальним правилом, регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права. Мова йде про такі категорії цивільного права як форма договору, термін виконання договору, забезпечення виконання зобов'язань, визначених у договорі, відповідальність за порушення умов договору, його зміну та розірвання та ін.¹. Таке визначення повною мірою визначає суть адміністративного договору та залежність від предмету договору та адміністративно-правових відносин, які він буде регулювати;

4) однією з функцій адміністративних договорів у сфері забезпечення публічної безпеки є контрольно-наглядова функція, яка закріплюється в договорі за органами державної влади і в подальшому надає їм можливість здійснювати контроль і нагляд за контрагентом.

Таким чином, з огляду на загальні ознаки, які притаманні будь-якому адміністративному договору, ми маємо можливість визначити адміністративний договір, що укладається у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, як спільний правовий акт, який укладається на підставі адміністративно-правових норм між суб'єктом владних повноважень, до компетенції якого віднесено забезпечення публічної безпеки, та іншою особою з метою

¹ Задихайло О. А. Щодо визначення адміністративного договору в адміністративному праві України. *Зб. наук. праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. Право*. 2012. Вип. 19. С. 103.

створення умов для належного функціонування сектору безпеки, забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, мінімізації негативного впливу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів на стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

Використання такого правового засобу управління як адміністративний договір істотно розширює можливості суб'єктів забезпечення публічної безпеки раціонально та ефективно виконувати покладені на них обов'язки, розмежувати компетенцію окремих суб'єктів та визначити процедуру їх взаємодії, частково делегувати публічно-владні функції у сфері забезпечення публічної безпеки, створити умови для максимально ефективного використання бюджетних коштів, забезпечити надання якісних адміністративних послуг, залучити інвестиції, у тому числі іноземні, для задоволення потреб населення у створенні безпечного середовища.

Розкриваючи особливості укладення адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки, необхідно розглянути класифікацію існуючих адміністративних договорів.

Так, класифікація адміністративних договорів була предметом наукового дослідження у різних роботах учених-правознавців, зокрема, вчених-адміністративістів. Так, слід вказати про наукові напрацювання В. В. Іванова, який за якісними відмінностями у правовому результаті виділяє нормативний договір (виступає джерелом нормативного регулювання) та індивідуальний юридичний договір (виступає джерелом піднормативного регулювання)¹

О. В. Дьомін пропонує всі договори за функціонально-змістовною природою розділяти на індивідуальні (юридичні факти) і нормативні (джерела права)². За юридичними властивостями

¹ Иванов В. В. К вопросу об общей теории договора. *Государство и право*. Москва, 2000. № 12. С. 73–79; Ілюшик О. М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2014. Вип. 2. С. 100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_2_14 (дата звернення: 05.02.2018).

² Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск : Краснояр. гос. ун-т. 1998. С. 15–21

адміністративні договори поділяють на правовстановлюючі та правозастосовчі¹, тобто договори нормативного змісту та договори як юридичні факти. Нормативні договори укладаються між державними органами, що мають правотворчі повноваження, виступають джерелом права. За змістом Д. М. Бахрах пропонує вирізняти організаційні договори та договори змішаного типу, в яких організаційні питання пов'язані з трудовими, майновими². Низка інших науковців (Ю. М. Старілов³, К. К. Афанасьєв⁴, Ж. В. Завальна⁵) також приділили значну увагу дослідженню вказаного питання. Найбільш повну класифікацію адміністративних договорів запропонував Р. Куйбіда у 2008 року, яку він вбачає за доцільне проводити відповідно до предметного критерію⁶. Власну класифікацію адміністративних договорів, що регламентують особливості діяльності органів державної влади, запропонував О. М. Ярмак⁷.

¹ Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды. *Журнал российского права*. 1998. № 7. С. 87–90; Савостин А. А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие, классификация). *Юрист*. 2001. № 11. С. 54.

² Бахрах Д. Н., Российский Д. Н., Старілов Ю. Н. Административное право : учеб. для вуз. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. С. 123

³ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва : Норма, 2002. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 480.

⁴ Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. С. 59

⁵ Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. С. 124–125

⁶ Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. Київ, 2008. № 3. С. 35–36

⁷ Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний НДІ МВС України. Київ, 2009. С. 167–169; Ілюшик О. М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. Львів, 2014. Вип. 2. С. 100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_2_14 (дата звернення: 05.02.2018).

Проте, в рамках нашого дослідження ми схиляємось до позиції І. Синдеева, який пропонує таку класифікацію адміністративних договорів: залежно від мети суб'єктів, що укладають такий договір, — нормативні й індивідуальні; за кількістю учасників — двосторонні та багатосторонні; за ознакою формальної рівності суб'єктів — рівноправні й нерівноправні; залежно від обов'язковості виконання договору — добровільні та примусові; залежно від форми адміністративного договору — письмові, усні та спеціальні; за предметом правового регулювання — договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу (службові контракти)¹.

З урахуванням того, що в рамках нашого дослідження предметом адміністративного договору є відносини, що виникають з приводу забезпечення публічної безпеки, ми здійснимо аналіз такого роду угод в залежності від предметного фактору, поділивши їх на договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки; договори про співпрацю щодо забезпечення публічної безпеки та договори про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції).

Розглянемо адміністративні договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки. В рамках курсу на децентралізацію влади доцільним є використання досвіду ЄС, де в договорі здійснюється розмежування компетенції ЄС і компетенції, що зберігається за державами-членами. Тобто у даному випадку це угода, що укладається між федеративними органами та суб'єктами федерації. Слід погодитись з думкою професора В. Федоренка², який зазначає, що сьогодні в Україні не

¹ Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Федеральный государственный образовательный учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Москва, 2009. С. 113–126; Заболотна Н. Я. Адміністративно-правові договори: деякі особливості юридичної техніки творення. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. Херсон, 2017. Вип. 1. Т. 1. С. 29.

² Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. *Голос України* від 12 липня 2016. URL: <http://www.golos.com.ua/article/272289> (дата звернення 18.10.2018).

існує правової бази, яка б надавала можливість Уряду та органам місцевого самоврядування укласти такі договори. З огляду на це, нам імпонує точка зору Р. Куйбіди, який зазначає, що зважаючи на недостатню визначеність поняття адміністративного договору в Україні, неоднакову судову практику щодо тлумачення цієї категорії, актуальним є питання про обрання національної моделі адміністративного договору та підготовку змін до матеріального законодавства шляхом доповнення спеціальних законів положеннями про те, що передбачені ними договори є адміністративними, або прийняття окремого закону про адміністративні договори, який би визначав сферу укладання адміністративних договорів, види, загальні процедури їх укладення, наслідки невиконання, правила про недійсність тощо¹. Але запропонований ним шлях на вирішення вказаної проблеми, а саме теза про те, що «чітке окреслення поняття адміністративного договору та розширення сфери його використання у публічно-правових відносинах має змінити уявлення про адміністративне право як таке, що регулює винятково відносини влади–підпорядкування і має суто імперативний характер»², не дасть бажаних результатів, якщо не буде активізована громадська позиція, не буде досягнуто такого рівня довіри населення до правоохоронних органів, який дозволить з впевненістю стверджувати про публічно-сервісну природу правоохоронних органів.

Що стосується адміністративних договорів про співпрацю щодо забезпечення публічної безпеки, слід зазначити, що адміністративний договір про спільну діяльність (іншими словами, договір про співпрацю) головним завданням ставить об'єднання зусиль для здійснення ефективного управління в тих сферах суспільного життя, де дій одного органу управління недостатньо. Наприклад, договори про співпрацю дозволяють співпрацювати органам державної влади та органам місцевого самоврядування у сфері їх спільної компетенції. Предметом цих договорів є взаємодія і координація органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері спільних інтересів, якими в нашому випадку виступають забезпечення у сфері публічної безпеки. До цієї групи входять різні договори про спільну управлінську діяльність, про обмін

¹ Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи судів України*. 2013. № 2. С. 182–183.

² Там само. С. 183.

інформацією, про організацію спільних заходів і т.д.¹ (наприклад, тристоронній Меморандум про партнерство та співпрацю між державною адміністрацією Святошинського району в м. Києва, Київським міським громадським формуванням із охорони громадського порядку і державного кордону «Муніципальна варта» та Святошинським управлінням поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві щодо спільної роботи у забезпеченні правопорядку, безпеки дорожнього руху і запобігання злочинам²).

Переходячи до аналізу договорів про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції), слід зазначити, що даний вид договорів носить опосередкований характер щодо забезпечення публічної безпеки, адже основною метою їх є кадрове забезпечення публічної безпеки.

Таким чином, аналіз науково-методичного та правового матеріалу встановив складність дефініції укладення адміністративних договорів, які укладаються з метою забезпечення публічної безпеки в Україні. Було визначено недосконалість правової системи України, яка, на відміну від країн Європейського Союзу, досі не має правової регламентації процедури укладання договорів про розмежування компетенції. Незважаючи на те, що курс на децентралізацію влади вже визначений та триває, досі залишаються спірні питання щодо розподілу повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, що в деяких випадках породжує недосконалість та звужує повноту забезпечення публічної безпеки, надаючи чіткої позиції щодо тактики дій, меж втручання, адміністративно-розпорядчих та інших повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні³.

¹ Сидор М. Я. Договірні-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. Ужгород, 2015. Вип. 30, т. 2. С. 79

² У Святошинському районі почне діяти муніципальна варта. URL: <https://kyivcity.gov.ua/news/55229.html> (дата звернення: 6.02.2018).

³ Панова О. О. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*. 2018. № 1. С. 220–224.

3.2. Організаційні форми забезпечення публічної безпеки в Україні

В умовах нестабільності правової системи та постійних трансформаційних процесів, що відбуваються під час реформування правоохоронних органів, які є основними суб'єктами забезпечення публічної безпеки, на перший план виходять організаційні форми забезпечення публічної безпеки. Зазначені форми покликані вирішити такі основні завдання забезпечення публічної безпеки як встановлення підґрунтя для функціонування сфери публічної безпеки шляхом створення інформаційного, кадрового, матеріально-фінансового та науково-технічного забезпечення публічної безпеки в Україні. З огляду на це, розглянемо етимологічну основу «організаційних форм забезпечення публічної безпеки».

Так, термін «організація» (від лат. «organum») означає інструмент, знаряддя. У сучасному ж значенні поняття «організація» походить від франц. organisation, що в буквальному перекладі означає упорядкування¹. У сучасній українській мові слово «організація» використовують у декількох значеннях: дія за значенням організовувати, тобто забезпечувати, влаштовувати що-небудь, вишукуючи для цього необхідні можливості; чітко налагоджувати, належно впорядковувати що-небудь; комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи².

Розглядаючи змістовну складову категорії «організація», звернемо свою увагу на дослідження вчених-адміністративістів, які пов'язують дану дефініцію з її використанням в рамках функціонування адміністративно-правових відносин. Зокрема, укладачі підручника «Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс» за загальною редакцією О. М. Бандурки зазначають, що «організаційні форми не пов'язані зі здійсненням юридично значущих дій, а отже, не можуть спричиняти виникнення,

¹ Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрична думка, 2007. С. 569.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. С. 853; Прокопенко О. Ю. Поняття організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35 (1.3). С. 10.

зміну або припинення адміністративних правовідносин»¹. Проте, незважаючи на таке визначення, в подальшому своєму дослідженні вони доходять висновку, що організаційні форми «спрямовані на забезпечення належного й ефективного функціонування органів державної влади та посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність, за часом настання можуть або передувати, або наставати після реалізації правових форм державного управління. До неправових форм державного управління відносять різноманітні організаційні заходи, а також матеріально-технічні операції, що носять допоміжний характер, призначені обслуговувати всі інші форми управлінської діяльності й необхідні для одноразового врегулювання управлінських відносин»².

На особливість часу настання організаційних форм звертає увагу й Ю. М. Старілов. Так, він наголошує на тому, що організаційні форми можуть виникати в трьох ситуаціях: по-перше, передувати виникненню правових форм; по-друге, бути наслідком після виникнення правових форм; по-третє, в окремих ситуаціях застосування правових та організаційних форм не може бути відокремлене одне від одного³. Також вчений зазначає, що «організаційні форми, на відміну від правових форм управління, не пов'язані з виданням правових актів управління та здійсненням юридично значущих дій, як наслідок, їхнє застосування не породжує, не змінює і не припиняє адміністративно-правових відносин, тобто тим самим підкреслюється їхня підпорядкована роль в процесі управління»⁴.

М. Я. Мавдрик зосереджує свою увагу на ролі організаційних форм. Так, він дійшов висновку, що організаційні форми виконують роль «забезпечення виконання рішень, злагодженості роботи системи органів управління та її структурних підрозділів,

¹ Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. С. 308

² Там само.

³ Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва : Норма. 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. С. 223

⁴ Там само.

визначення функціональних обов'язків, проведення нарад, прийому населення тощо»¹.

На нашу думку, застосування організаційної форми забезпечення публічної безпеки необхідне для створення належних умов для забезпечення функціонування усієї системи адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки. Цікавим є той факт, що організаційна форма, яка виникає на основі правової або з метою її реалізації, не завжди має однаковий вигляд її втілення, а наслідки, які виникають від її впровадження, залежать тільки від мотивів та завдань, які стояли перед правовою формою та зазнали певного організаційного впливу.

В. К. Колпаков під час розгляду організаційних форм публічного адміністрування доходить висновку, що «організаційні дії — це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці і виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас, вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків»².

Змістовну складову сутності організаційної діяльності також розглядав С. В. Петров. Зокрема, він зауважив, що для організаційної форми діяльності державного органу притаманними є декілька засад, а саме: 1) організаційна діяльність, якщо вона пов'язана зі здійсненням владних повноважень та обов'язків, не може мати юридичної форми; 2) суто фактична (організаційна) діяльність є змістом правової діяльності, опосередковується нею і не являє собою специфічну самостійну форму державної діяльності, на відміну від правової³.

В. Т. Комзюк у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правовий статус митних органів України» зазначає, що організаційним формам притаманні такі ознаки: «1. Мають допоміжний характер по відношенню до правових форм діяльності. 2. Забезпечують практичну реалізацію завдань та

¹ Мавдрик М. Я. Організаційні форми діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 21–22.

² Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право та процес*. 2012. № 2 (2). С. 50.

³ Петров Г. И. Сущность советского административного права. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1959. С. 49–50

функцій органів державної влади. 3. Здійснюються виключно із використанням посадовими особами своїх організаційних повноважень. 4. Є відносно самостійними та універсальними. 5. Спрямовані на забезпечення ефективної діяльності органів управління. 6. Їх використання не спричиняє настання відповідних правових наслідків. 7. Спрямовані на забезпечення чіткої роботи органів та покращення їх діяльності»¹. Однак, при розкритті ознак, на нашу думку, він забуває відмітити й негативну складову організаційної форми, а саме: некоректне використання суб'єктом забезпечення публічної безпеки тієї чи іншої організаційної форми може призвести до негативних, а інколи протизаконних наслідків.

В. В. Новіков до організаційних форм діяльності по забезпеченню громадської безпеки відносить «вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду забезпечення безпеки, навчання співробітників органів безпеки, їх інструктаж, надання практичної допомоги виконавцям на місцях, розробку науково обґрунтованих рекомендацій і заходів щодо впровадження і використання досягнень науки і техніки та ін.»². Але, на нашу думку, дана класифікація занадто розгалуджена та може бути охоплена лише трьома напрямками.

На нашу думку, до організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні необхідно віднести: інформаційне забезпечення публічної безпеки, кадрове забезпечення публічної безпеки та матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки.

Таким чином, проведений вище аналіз положень точок зору різних вчених—адміністративістів дозволив сформулювати власне визначення організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні як комплексу дій, направлених на вдосконалення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, створення умов для належного виконання ними покладених на них обов'язків та забезпечення бажаного стану законності та правопорядку в державі. Застосування організаційної форми забезпечення публічної безпеки необхідне для створення належних умов для забезпечення функціонування усієї системи адміністративно-правових відносин в сфері публічної безпеки.

¹ Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. С. 348–349

² Новіков В. В. Форми забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2014. № 1. С. 382–386. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 11.10.2018).

З огляду на це, виключними ознаками організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні є такі:

- застосування організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні має двоєдину будову, а саме: по-перше, може бути передумовою виникнення правової форми, по-друге, може бути її наслідком;

- їх застосування не здійснює прямий вплив на права, свободи та законні інтереси людини і громадянина, а виключно забезпечує організаційну складову адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки;

- застосовуються на основі повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки, виключно у межах їх компетенційної складової та з урахуванням ситуації (оперативної обстановки), що склалась;

- створюють умови для виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки покладених на них завдань;

- їх застосування не призводить до настання юридично значущих наслідків;

- у разі неправильного або некоректного використання організаційної форми діяльність суб'єкта забезпечення публічної безпеки може бути визнана неправомірною.

3.2.1. Інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні

Інституційний розвиток України та входження її до європейського правового простору зумовлюють постійне зростання впливу інформаційної сфери на розвиток суспільства, тим самим здійснюючи активне втручання у всі сфери суспільного життя: політичну, економічну, оборонну, правоохоронну тощо. Належне інформаційне забезпечення публічної безпеки, як важливої складової загальної національної безпеки держави, зважаючи на стрімкий розвиток технічного прогресу та всеохоплюючу інформатизацію діяльності усіх без виключення органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі тих, що є безпосередніми суб'єктами забезпечення публічної безпеки, є важливою передумовою ефективної організації діяльності щодо забезпечення правопорядку як на загальнодержавному рівні, так і в окремих регіонах держави.

Варто зазначити, що реформування всієї правоохоронної системи, починаючи зі створення нової Національної поліції та закінчуючи реорганізацією та трансформацією судової системи, здійснило вплив на подолання правового нігілізму суспільства, стало важливим кроком у напрямі підвищення рівня довіри населення до державних органів, підняло статус правоохоронців на якісно новий рівень. Зокрема, це стало можливим завдяки інтенсивній підтримці та взаємодії з мас-медіа.

Таким чином, визначивши значну роль системи інформаційного забезпечення, на нашу думку, з метою вироблення дієвих шляхів забезпечення публічної безпеки доцільно охарактеризувати правову природу інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні.

Серед наукових праць, які заклали фундаментальні теоретико-методологічні засади інформаційного забезпечення, необхідно назвати роботи: І. В. Арістової, К. І. Белякова, Р. А. Калюжного, В. С. Цимбалюка та ін. Засади функціонування сфери публічної безпеки ґрунтовно проаналізовано в роботах: В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, С. С. Алексєєва, М. І. Бажанова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, О. І. Безпалової, О. К. Безсмертного, Ю. П. Битяка, С. М. Братуся, І. І. Веремеєнка, Б. М. Габричидзе, О. І. Галагана, І. П. Голосніченка, І. М. Даньшина, Є. В. Додіна, О. В. Дяченка, А. І. Єлістратова, Л. В. Коваля, А. Т. Комзюка, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарева, О. Є. Луньова, В. М. Махоніна, Н. Р. Ніжник, В. М. Олійника, В. Ф. Опришка, В. Я. Тація, В. П. Тихого, М. М. Тищенко, Ю. М. Тодики, В. А. Юсупова, О. Ю. Якімова, О. М. Якуби, Ц. А. Ямпольської, О. В. Яценко та ін. Проте, проведений аналіз наукових джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені інформаційному забезпеченню публічної безпеки в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність нашого дослідження¹.

З метою встановлення етимологічної природи поняття «інформаційне забезпечення публічної безпеки» необхідним є вирішення декількох проблем.

По-перше, проблеми, пов'язаної зі складнощами у визначенні поняття «інформаційне забезпечення». Так, зокрема, у технічних науках це поняття визначається як сукупність баз даних з системами

¹ Панова О. О. Інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 2. С. 125–128.

управління, файлових структур з каталогами та системами управління, констант і умовно постійних даних, засобів захисту від несанкціонованого доступу, засобів управління набором даних і інших елементів, що визначають формування, підготовку та умови обробки даних (індикатори станів, сигнали дискретних датчиків, управляючі дії та ін.)¹; як методи і засоби побудови інформаційної бази системи, що включає системи класифікації і кодування інформації, уніфіковані системи документів, схеми інформаційних потоків, принципи та методи створення баз даних². З точки зору управління персоналом, інформаційне забезпечення — це отримання всієї можливої інформації про потенціал та побажання працівників, збір інформації про особливості робочого місця та робочого колективу, формалізація інформації з метою можливості її зіставлення і перевірки, виявлення якостей, виявлення стану ринку освітніх послуг і можливостей, а також умов отримання послуг, пов'язаних з розвитком персоналу³. В економічних науках інформаційне забезпечення розуміється як: 1) забезпечення фактичними даними управлінських структур; 2) використання інформаційних даних для автоматизованих систем управління; 3) використання інформації для забезпечення діяльності різних споживачів (організацій, учених, художників, письменників, журналістів тощо)⁴; як сукупність, по-перше, інформаційних ресурсів (інформаційна база), по-друге, способів їх організації, необхідних та придатних для реалізації аналітичних та управлінських процедур, які забезпечують фінансову сторону діяльності компанії⁵. Інформаційне забезпечення охорони навколишнього середовища розуміється як збір, переробка, зберігання і обов'язково підготовка до використання інформації, яка необхідна для оцінки стану власне навколишнього середовища,

¹ Черкесов Г. Н. Надежность аппаратно-программных комплексов : учеб. пособие. СПб. : Питер, 2005. С. 114

² Гниденко И. Г., Соколовская С. А. Информатика: учеб. пособие. СПб.: Издат. Дом «Нева», 2003. С. 56

³ Спивак В. А. Развивающее управление персоналом. СПб. : Издат. дом «Нева», 2004. С. 67

⁴ Экономический словарь / [А. И. Архипов и др.]; отв. ред. Л. И. Архипов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 275

⁵ Ковалев В. В., Ковалев Вит. В. Финансовый менеджмент. Конспект лекций с задачами и тестами : учеб. пособие. Москва : Проспект. 2011. С. 57.

екологічної діяльності та прийняття різного роду рішення в цій галузі¹. У конституційному праві є визначення інформаційного забезпечення виборів, яке включає в себе інформування виборців, передвиборчу агітацію і сприяє усвідомленому волевиявленню громадян, гласності виборів².

Поняття «інформаційне забезпечення» та категорії «інформаційне забезпечення управління» досить ґрунтовно розглянуто в монографії за редакцією Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. Вони виділяють три основні значення поняття «інформаційне забезпечення»: а) забезпеченість системи управління відповідною множиною інформації; б) діяльність, пов'язана з організацією збору, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання і представлення інформації; в) діяльність щодо формування цілеспрямованої суспільної й індивідуальної свідомості суб'єктів суспільних відносин щодо управління в конкретній сфері суспільних відносин (у сучасній літературі ця сутність визначається такими категоріями як реклама, паблік-рілейшин, формування суспільного іміджу суб'єкта управління, інформаційні операції, інформаційна боротьба, пропаганда і контрпропаганда та ін.)³.

Поняття інформаційного забезпечення можна розглядати в декількох варіантах, які доповнюють один одного. Наприклад, В. Іванова⁴ розглядає інформаційне забезпечення як процес створення та постачання інформації, доступу до неї та як інформаційне джерело, яке впливає на прийняття управлінських

¹ Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2011. С. 59.

² Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С. 357; Катеринчук І. П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 377. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kiprou.pdf> (режим доступу 13.10.2018).

³ Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: моногр. / [Калюжний Р. А., Шамрай В. О., Швець М. Я. та ін.] / за ред Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. К., 2002. С. 39; Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.

⁴ Іванова В. Щодо формування системи інформаційного забезпечення розвитку економіки України. *Економіст*. 2008. № 4. С. 61–63.

рішень. М. Г. Чумаченко інформаційне забезпечення трактує як процес забезпечення інформацією та сукупність документів за різними формами, за якими розкривається сутність кожного процесу діяльності¹.

Поняття процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємства пропонується розглядати в таких аспектах: як основну частину будь-якого об'єкта системи управління і як систему надання інформації для управління за допомогою правильно організованої інформаційної політики. В тому числі система інформаційного забезпечення включає в себе отримання інформації, її обробку, накопичення, зберігання, аналіз та передачу апарату управління для прийняття рішень. Слід зауважити, що основною вимогою є швидкий доступ та захист такої інформації, що можна досягти при використанні технічних засобів, програмного забезпечення та інших методичних інструктивних матеріалів².

Іншу точку зору мають І. П. Босак і Є. М. Палига, які наголошують, що «інформаційне забезпечення — це наявність інформації, необхідної для управління економічними процесами, що міститься у базах даних інформаційних систем. Інформаційні системи, в свою чергу, — це системи зберігання, обробки, перетворення, передачі й оновлення інформації з використанням комп'ютерної та іншої техніки»³. Схоже визначення терміна «інформаційне забезпечення» надають В. Г. Козак⁴, А. В. Череп⁵, О. В. Васюренко та К. О. Волохата⁶. Однак, незважаючи на велику

¹ Чумаченко М. Г. Економічний аналіз : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2001. 540 с.

² Титаренко І. В. Удосконалення процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємством. *Міжнародний зб. наук. праць*. 2010. Вип. 1 (19). С. 349–350

³ Босак І. П., Палига Є. М. Інформаційне забезпечення управління підприємством: економічний аспект. *Регіональна економіка*. 2007. № 4. С. 193–195.

⁴ Козак В. Г. Удосконалення системи інформаційного забезпечення економічного аналізу. *Економіка АПК*. 2005. № 1. С. 66–70.

⁵ Череп А. В. Економічний аналіз : навч. посіб. К. : Кондор, 2005. 160 с

⁶ Васюренко О. В., Волохата К. О. Економічний аналіз діяльності комерційних банків : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 463 с; Титаренко І. В. Удосконалення процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємством. *Міжнародний зб. наук. праць*. 2010. Вип. 1 (19). С. 349–353

кількість наукових поглядів щодо визначення поняття інформаційного забезпечення, всі автори сходяться в думці, що інформаційне забезпечення, як одна з форм організаційного забезпечення, є необхідним для існування загальної системи управління.

Цікавим з практичної точки зору є розгляд «інформаційного забезпечення» запропонований Барашем Є.Ю., так, зокрема, він зазначає, що «інформаційне забезпечення є діяльністю (зокрема, відбором інформації), ця діяльність має певні методи (приміром, систематизація, перетворення) об'єктом його є дані (відомості) та спрямована на досягнення певного результату (підготовка управлінських рішень)»¹.

Так, наприклад, Н. І. Сподарик слушно зазначає, що «в системі МВС використовується як внутрішня інформація, що отримана та опрацьована спеціальними підрозділами Національної поліції України за встановленими відомчими нормативно-правовими актами системи (наприклад, із документів первинного обліку й реєстрації заяв та повідомлень, матеріалів кримінальних справ, з оперативних та профілактичних обліків тощо), так і зовнішня, яка отримана іншими суб'єктами, але отримана за ініціативою МВС або прийнята від зацікавлених осіб (із матеріалів інших правоохоронних органів і суду, з матеріалів державних органів, громадських об'єднань, із матеріалів засобів масової інформації, результатів опитувань громадян тощо)»². Таким чином, нам демонструється дворівнева структура джерел отримання інформації, що є необхідною умовою оптимізації інформаційного забезпечення публічної безпеки в державі.

З огляду на вказане, В. І. Фелик доходить висновку, що інформаційне забезпечення має такі ознаки: 1) його метою є ефективне прийняття управлінських рішень, автоматизація та інформатизація окремих управлінських процесів; 2) здійснюється за допомогою певної системи методів та засобів, серед яких особливе

¹ Бараш Є. Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою. *Форум права*. 2011. № 3. С. 34–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 18.09.2018).

² Сподарик Н. І. Інформаційно-аналітичне забезпечення підрозділів Національної поліції України у запобіганні насильницьких злочинів проти життя та здоров'я особи, що вчиняються студентами ВНЗ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 144.

місце посідають комп'ютерні мережі та програми; 3) основною формою, в якій фіксується інформація під час обігу в державних органах, є документ (паперовий, електронний); 4) обіг інформації відбувається в трьох напрямках руху: зовнішньо-внутрішньому, внутрішньо-зовнішньому та міжструктурному¹.

З огляду на визначене, інформаційним забезпеченням буде вважатись інформування населення про стан злочинності на тій чи іншій території. Зокрема, Головне управління Національної поліції у Харківській області на зовнішньому офіційному сайті кожного року розміщує інформацію щодо стану злочинності та правопорушень. Так, аналізуючи рівень злочинності у Харківській області, звернуто увагу на значний приріст кількості злочинів порівняно з попередніми роками. Так, протягом 2015 року було зафіксовано 316,2 тис., 2016 року — 403,5 тис., 2017 році — 465,1 тис, у 2018 році — 513 тис. Отже, з огляду на зазначене, можна дійти висновку про приріст кількості звернень до поліції порівняно з 2015 роком на майже 52%. На основі фактично отриманих даних робиться висновок про майбутнє функціонування та покращення як роботи самих підрозділів Національної поліції, так і діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадськості.

Варто звернути увагу на низку регіонах програм, положення яких регулюють окремі напрями інформаційного забезпечення публічної безпеки, які реалізуються спільними діями поліції з органами влади на території Харківщини, а саме: Програма «Безпечне місто Харків» на 2016–2020 роки; Програма підвищення рівня публічної безпеки в місті Харків на 2018–2022 роки; Стратегічні напрями забезпечення публічної безпеки і порядку на 2018–2019 роки; Програма забезпечення безпеки дорожнього руху; Програма забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності на 2018–2019 роки; обласна програма «ІТ–Харківщина» на 2016–2020 роки; інші районні, міські, селищні програми.

Цікавим є проєкт, розроблений фахівцями у сфері інформаційних технологій спільно з співробітниками Управління

¹ Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2618/aref_Felyk_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення 16.08.2018).

інформаційного забезпечення Головного управління Національної поліції в Харківській області. Даний проект створений із застосуванням сучасних веб-технологій у вигляді веб-порталу www.police.kh.ua, який забезпечує можливість переходу поліції до взаємодії з населенням на абсолютно нових, сучасних принципах, що відповідають європейським вимогам. Портал забезпечує реалізацію трьох груп функцій: 1) інформування громадськості про стан злочинності в регіоні (в даному випадку в Харківській області), 2) реалізація зворотного зв'язку з населенням, 3) надання сервісних послуг¹.

Другою проблемою, що потребує окремої уваги в рамках даного дослідження, є регламентація на рівні відповідних нормативно-правових актів особливостей інформаційного забезпечення публічної безпеки. На жаль, останні зміни в інформаційному законодавстві забезпечили не подальший розвиток, а скоріше внесення плутанини у розуміння сутності інформаційних відносин у цій сфері. Так, поняття інформації у ст. 1 нової редакції Закону України «Про інформацію» було надано як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді»². Це начебто не суперечить викладеній нами вище позиції щодо надзвичайно широкого розуміння цього феномену, однак, такий підхід у тексті законодавчого акта одразу ж позбавляє будь-якого сенсу поняття «документ», яке міститься у тій же статті і означає «матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі»³. Цивільний кодекс України визначає інформацію як «будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в

¹ Шорохова Г. М. Використання інформаційних технологій в діяльності Національної поліції України. Економіко-правові виклики 2017 року : матер. VIII Міжнародної наук.-практ. конф. НАНП (14 січня 2017 року). Львів : НАНП-Національна академія наукового розвитку, 2017. Т. 2. С. 276.

² Закон України Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

³ Доценко П. П., Юрчак Л. А. Словник української мови. К. : Наук. думка, 1982. Т. 2. С. 176; Катеринчук І. П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 378. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kiprou.pdf> (дата звернення 18.07.2018).

електронному вигляді»¹, а в Законі України «Про захист економічної конкуренції» ми зустрічаєм дефініцію, згідно з якою «інформація — відомості в будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях, у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх»². Таким чином, аналіз правової бази доводить, що незважаючи на те, що публічна безпека є підкатегорією національної безпеки і відіграє значну роль в розвитку захисту держави та населення в цілому, на сьогодні на законодавчому рівні ми не знаходимо ані визначення публічної безпеки, ані розкриття змісту інформаційного забезпечення публічної безпеки.

Розглядаючи інформаційне забезпечення як важливу передумову для ефективного виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки покладених на них завдань, варто звернути увагу на низку нормативно-правових актів, які прийняті у цій сфері. Зокрема, цікавим є Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України (далі — ІПС)³. Метою створення ІПС є об'єднання існуючих в органах та підрозділах внутрішніх справ України інформаційних ресурсів в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс із використанням сучасних інформаційних технологій, комп'ютерного та телекомунікаційного обладнання для підтримки оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, суттєвого зміцнення їх спроможності протидії та профілактики злочинності.

Відповідно до свого призначення, ІПС вирішує такі завдання:

¹ Цивільний кодекс України: Зкон Українм від 16.01.2003 № 435–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435–15> (дата звернення 11.06.2018).

² Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 № 2210–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210–14> (дата звернення 11.06.2018).

³ Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України : наказ МВС від 12.10.2009 № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256–09> (дата звернення 16.08.2018).

- автоматизація процесів обліку отриманої інформації, обробки інформаційних запитів, пошук та відбір необхідної інформації;

- виконання інформаційно-пошукових заходів, проведення аналітичних досліджень;

- обмін інформацією між інтегрованими банками даних ІПС відповідних рівнів та забезпечення постійного зв'язку між ними, уніфікація технологічних процедур опрацювання документів, збирання, реєстрації, накопичення та обробки інформації, що надходить до кожного з банків даних;

- постійне формування, оновлення та адміністрування банків даних ІПС, забезпечення достовірності, оперативного доступу та збереження інформаційного ресурсу;

- формалізація технологічних процесів обробки інформації, визначення типових маршрутних технологічних схем для їх виконання;

- забезпечення надійного зберігання інформаційних обліків, максимально зручна їх систематизація;

- забезпечення комплексного захисту інформації та розмежування доступу до інформації, що зберігається в ІПС;

- автоматизація збирання даних про результати виконання технологічних процесів щодо інформаційних обліків, формування аналітичних і статистичних звітів (довідок);

- інформаційне забезпечення управлінської діяльності, підготовка аналітично-довідкових матеріалів;

- наскрізний контроль (підрозділ контролю, керівник ОВС, безпосередній виконавець) за своєчасністю і повнотою надання первинних облікових та інформаційно-пошукових документів, проведення аналізу їх повноти, сумісності та об'єктивності¹.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє виокремити характерні риси інформаційного забезпечення публічної безпеки в Україні:

- проведення операції Об'єднаних сил (антитерористичної операції) на сході країни зумовило те, що переважна більшість інформації про стан забезпечення публічної безпеки має виключно політичне забарвлення, що ускладнює отримання об'єктивного уявлення про стан правопорядку на окремих територіях;

¹ Там само.

– наявність значної кількості правоохоронних органів, наділених повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки, унеможливує створення єдиного центру з обробки та опрацювання інформації щодо стану публічної безпеки;

– недостатня регламентованість на законодавчому рівні питання інформаційного забезпечення публічної безпеки здійснює негативний вплив на процес забезпечення не лише публічної, а й національної безпеки.

Таким чином, інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні — це процес збору, обробки, надання та опрацювання інформації, яка має значення для забезпечення публічної безпеки та підтримання національної безпеки в цілому.

Встановлено, що інформаційне забезпечення публічної безпеки покликане виконувати такі завдання: пошук, отримання, акумулювання, захист та розповсюдження інформації про стан публічної безпеки та перспективні шляхи її забезпечення; надання узагальненої інформації про діяльність відповідних суб'єктів, про вжиті ними заходи щодо запобігання правопорушенням у сфері публічної безпеки.

3.2.2. Кадрове забезпечення публічної безпеки в Україні

Побудова правової, незалежної, демократичної держави, в якій створено всі необхідні умови для захисту прав і свобод людини і громадянина, потребує дієвого механізму застосування суб'єктами забезпечення публічної безпеки норм національного (у першу чергу адміністративного) законодавства. У зв'язку з цим, важливого значення набуває оновлення існуючих процесів підбору кадрів. Неспроможність держави протистояти зовнішнім загрозам та вироблення і реалізації комплексу заходів щодо якісного підтримання правопорядку всередині держави яскраво була продемонстрована на початку проведення антитерористичної операції. Все це призвело до необхідності створення потужного та ефективного кадрового резерву та перегляду вимог та критеріїв, які висуваються до осіб, головним завданням яких є підтримання публічного порядку та безпеки.

Необхідність розроблення науково-теоретичних засад кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні зумовлена:

– дублюванням повноважень серед органів державної влади (суб'єктів забезпечення публічної безпеки), що призвело до

недостатньо ефективної та незлагодженої діяльності зазначених суб'єктів щодо виконання покладених на них обов'язків, зокрема, через недостатнє фінансування, низький рівень та якість підготовки кадрів, непомірковану політику підбору кадрів, яка інколи мала ознаки корупційної складової;

– невідповідністю рівня та якості підготовки фахівців у сфері забезпечення публічної безпеки, що, зокрема, пов'язано з оновленням функціональної структури управління у зв'язку з децентралізацією влади в державі.

Динаміка розвитку суспільства та обурення громадян неефективністю діяльності органів державної влади вимагає вироблення нових дієвих підходів до кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, орієнтованих на потреби та інтереси населення. В зв'язку з цим, представляється актуальним визначення кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Сучасний стан політичного, економічного та культурного розвитку України вимагає від суспільства та провладної групи звернути свою увагу на стан національної безпеки України, невід'ємною частиною якої є забезпечення публічної безпеки, дотримання норм правопорядку усіма суб'єктами та інституціями в державі.

У науковій літературі з цього приводу відзначено, що система роботи з кадрами спрямована на формування й організацію кадрового забезпечення оперативно-службових завдань і раціонального використання персоналу, оскільки тут розв'язується весь комплекс питань, пов'язаних з відбором, розстановкою кадрів, службовим просуванням співробітника, присвоєнням звань, атестаційною оцінкою його професійних і особистих якостей на всіх етапах проходження служби, з правовим регулюванням порядку умов служби, профілактикою порушень дисципліни, визначенням потреб у фахівцях для органів і підрозділів¹.

Вважаємо за доцільне звернути увагу на позицію Т. Є. Кагановської, яка наголошує, що кадрове забезпечення полягає у діяльності уповноважених суб'єктів з реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного

¹ Манжула А., Янко О. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ на тлі становлення демократичних процесів в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 84; Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. С. 15

управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту¹.

В рамках нашого дослідження кадрове забезпечення публічної безпеки як вид управлінської діяльності полягає у формуванні на основі норм адміністративного законодавства дієвого механізму роботи з кадрами, які виконують покладені на них завдання у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку в Україні.

Таким чином, основним завданням кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні є планування комплексу заходів щодо формування якісного і кількісного складу працівників, спроможних ефективно виконувати свої функції, приймати обґрунтовані та неупереджені рішення. Вказані заходи мають бути спрямовані на упорядкування процедур підбору кадрів (у першу чергу забезпечення дотримання принципу прозорості) та проходження служби; визначення професійних та особистісних якостей, яким повинен відповідати кандидат на виконання функцій у сфері забезпечення публічної безпеки; забезпечення ефективного функціонування системи підготовки майбутніх кандидатів на посади та підвищення кваліфікації осіб, що вже працюють; стимулювання керівників усіх рівнів до використання нового управлінського досвіду та впровадження сучасних методів мотивації; вироблення оновлених підходів оцінювання ефективності діяльності.

Слід зауважити, що безпосереднє завдання щодо забезпечення публічної безпеки покладається на правоохоронні органи, у першу чергу органи та підрозділи поліції. Так, наприклад, ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що основним завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері

¹ Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. С 26–27.

забезпечення публічної безпеки і порядку¹. Визначене «завдання» нерозривно пов'язане з кадровою політикою, що проводиться в системі МВС та безпосередньо в лавах Національної поліції України.

В рамках діяльності Національної поліції, її кадрове забезпечення досить вдало було розглянуто В. І. Феликом, зокрема, він зазначає, що «кадрове забезпечення Національної поліції як суб'єкта профілактичної діяльності — вид управлінської діяльності, процедура та організація якого регламентовані нормами адміністративного законодавства, відомчими та організаційно-розпорядчими актами, що полягає у проведенні роботи з кадрами, що включає їх професійну підготовку, добір та розстановку, просування по службі, перепідготовку та підвищення кваліфікації, заохочення та застосування дисциплінарних санкцій тощо, з метою укомплектування підрозділів та відділів поліції, на які покладається реалізація завдань та функцій з профілактики правопорушень, висококваліфікованими та компетентними працівниками»². Однак, розглядаючи кадрове забезпечення саме органів Національної поліції, слід звернути увагу, що з метою вирішення даної проблеми в структурі Національної поліції було створено окремий департамент, який так і називається — Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України, положення щодо якого затверджено наказом Національної поліції від 12.12.2015 р. № 136³.

Так, відповідно до зазначеного вище положення, до основних функцій Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України слід віднести такі: здійснення контролю за виконанням нормативних актів МВС України з питань кадрового забезпечення поліції, дотриманням порядку проходження служби поліцейськими; організація і координація діяльності підрозділів кадрового

¹ Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41.

² Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2618/aref_Felyk_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення 16.08.2018).

³ Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 12.12.2015 № 136. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871>. (дата звернення 12.07.2018).

забезпечення органів поліції та працівників апарату Національної поліції України, на яких покладено обов'язки з кадрового забезпечення; упровадження сучасних методів і новітніх форм організації праці та управління в діяльність підрозділів кадрового забезпечення, надання їм практичної допомоги з цих питань; організація та здійснення заходів щодо комплектування органів поліції висококваліфікованими, морально стійкими працівниками; організація роботи з добору кадрів для апарату Національної поліції та на керівні посади територіальних (у т. ч. міжрегіональних) органів поліції, підготовка матеріалів та внесення Голові Національної поліції пропозицій щодо призначення, переміщення та звільнення цих осіб; опрацювання подань та підготовка наказів про присвоєння первинних та чергових спеціальних звань поліцейським; підготовка документів про присвоєння спеціальних звань вищого складу поліції; формування, ведення, облік та зберігання особових справ працівників апарату Національної поліції України, а також осіб, які обіймають посади номенклатури Національної поліції України; визначення структури і штатів апарату Національної поліції України та її територіальних органів, унесення керівництву Національної поліції пропозицій щодо їх удосконалення; організація роботи з ведення обліків штатної чисельності та особового складу в Національній поліції України, підготовка звітності з цих питань; організація професійного навчання поліцейських, проведення організаційних та практичних заходів, спрямованих на підвищення рівня їх професійної майстерності; організація роботи з проведення атестування поліцейських в органах поліції; участь в інспектуванні та перевірці організації роботи з кадрами в органах поліції, підготовка пропозицій щодо усунення виявлених недоліків тощо¹.

Важливо підкреслити, що кадрове забезпечення, виступаючи складовою загального механізму державної кадрової політики, реалізується виключно на законодавчому підґрунті, тобто ґрунтуючись на різних за своєю юридичною силою та змістом нормативно-правових актах. У зв'язку з цим, державне кадрове

¹ Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 12.12.2015 № 136. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871>. (дата звернення 12.07.2018); Шатрова С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 85

забезпечення публічної безпеки варто розглядати як окремий механізм, що входить у загальний механізм реалізації державної кадрової політики, який реалізується державою в особі її окремих інститутів на основі спеціального законодавства з метою забезпечення ефективного функціонування визначеної сфери, зокрема, шляхом здійснення управління кадрами, розробкою та впровадженням механізмів раціонального використання результатів їх діяльності, створення умов для їх професійного та кар'єрного зростання¹.

Відповідно до положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, основними цілями останньої є:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, здібних Вип.ників вищих навчальних закладів;
- відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління².

З метою якісного розкриття теми дослідження вважаємо за доцільне розглянути особливості кадрового забезпечення публічної безпеки крізь призму наведених вище цілей Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки.

По-перше, освоєння та впровадження в навчальний процес інноваційних методів навчання, використання інформаційно-технічних та пошукових ресурсів у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання та тих закладах, де здійснюється підготовка спеціалістів за напрямками підготовки «право» та «правоохоронна діяльність», активне залучення практичних працівників, патронаж молодого спеціаліста, адаптація майбутніх Вип.ників ЗВО до практичної роботи в нових умовах — основні шляхи залучення кваліфікованих кадрів до забезпечення публічної безпеки.

¹ Юскаєва І. П. Зміст кадрового забезпечення Міністерства соціальної політики України. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 28 (2). С. 80

² Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 4.

Так, одним з основних напрямків реформування системи силових структур в Україні стало створення у 2015 році Національної поліції. У підготовці нових патрульних поліцейських активно допомагали західні партнери. США направили своїх інструкторів з Каліфорнії та Огайо, які провели практичні та теоретичні заняття з новими майбутніми поліцейськими¹. На базі Харківського національного університету внутрішніх справ, крім західних спеціалістів та викладачів закладу, залучались практичні фахівці за темами практикумів, що пропонувались кандидатам на посади патрульних.

По-друге, Ю. Старілов визнає формування кадрового потенціалу управління державного апарату і правове регулювання всіх аспектів роботи державних службовців, що займають конкретні державні посади в цьому апараті, як одну з основ реалізації функції державних органів з метою забезпечення ефективності державної діяльності². Тому в Законі України «Про Національну поліцію» визначено особливі вимоги та порядок добору кандидатів на керівні посади. Так, керівником поліції відповідно до норм ст. 21 зазначеного закону може бути лише особа, яка «відповідає загальним умовам вступу на службу в поліцію; має вищу повну юридичну освіту; має стаж роботи в галузі права не менш як сім років; має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років. Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України»³.

По-третє, формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах забезпечення публічної безпеки. Законодавець визначив «кадровий резерв» як спеціально сформовану групу осіб начальницького складу, які мають досвід

¹ Американці завершили тренувати інструкторів нової поліції. URL: <http://portal.lviv.ua/news/2015/06/04/amerikantsi-zavershili-trenuvati-instruktoriv-novoyi-politsiyi> (дата звернення 24.10.2018).

² Старілов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т.: Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М. : НОРМА, 2002. С. 133–134; Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. С. 109.

³ Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41.

оперативно-слідчої роботи, управлінської діяльності та відповідні ділові якості, можуть об'єктивно оцінювати стан справ у службовій діяльності, приймати виважені, обгрунтовані рішення¹. Що ж до науковців, то в умовах сьогодення їх погляди на «кадровий резерв» дещо різняться. Зокрема, Ю. Г. Одегов визначає його як потенційно активну й підготовлену частину персоналу органів, здатну замінювати більш високі посади; спеціально сформовану групу працівників, які за своїми якостями відповідають вимогам, що висуваються до керівників певного рівня, які пройшли процедуру відбору, спеціальну управлінську та професійну підготовку і здатні до керівної діяльності². Натомість, такі науковці як Т. Ю. Базаров та Б. Л. Єрьомін³, В. І. Лук'яненко⁴, Б. Г. Савченко⁵ розглядають «кадровий резерв» виключно як резерв майбутніх керівників, залишаючи поза увагою інші категорії держаних службовців

Проте, слід зауважити, що кадровий резерв формується на принципах загальнодоступності, об'єктивності, прозорості. Так, в органах поліції він необхідний для вивчення особистих якостей працівників та їх підготовки до виконання посадових обов'язків на керівних посадах. Для таких «кандидатів» проводиться підвищення кваліфікації за професійними програмами⁶, визначеними закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

¹ Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах : наказ МВС України від 17.09.2012 № 808. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1700-12> (дата звернення 13.10.2018).

² Одегов Ю. Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах : учебник для вузов. Москва : Академический Проект, 2005. С. 843; Гончарук Н., Сурай І. Кадровий резерв як механізм формування розвитку еліти в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Сербогін (голов. ред.) [та ін.]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3 (14). С. 164

³ Управление персоналом : учебник для вузов / Е. А. Аксенова, Т. Ю. Базаров, Б. Л. Еремін и др; под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. Москва : Банки и биржи: ЮНИТИ, 1998. 422 с.

⁴ Лук'яненко В. Формирование кадрового резерва. *Служба кадров*. 2003. № 2. С. 39–43.

⁵ Савченко Б. Г. Резерв керівних кадрів в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1. С. 376–381.

⁶ Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції : наказ МВС України від

Особливість сучасного етапу кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні пов'язана зі складною правовою та політичною ситуацією в державі, яка вимагає від суб'єктів публічної безпеки більшої ефективності, дієвості та підвищеної відповідальності. Одним із кроків у цьому напрямі може бути розробка методичних рекомендацій, спрямованих на узгодження сил та засобів державних та громадських інституцій, завданням яких є підтримання публічної безпеки і порядку¹.

Вказана діяльність має відбуватися з урахуванням цілої низки принципів. Так, О. Воронько, А. Северин, І. Олійник визначають, що основними принципами кадрового забезпечення, а саме добору кадрів, є «дотримання принципів демократичного врядування у кадровій роботі і полягає у доборі за діловими, політичними й морально-етичними якостями; постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи; піклування про функціонування ефективної системи кадрового резерву; спадкоємність у роботі — співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників; оцінка їхньої діяльності за досягнутими результатами та методами роботи; постійна перевірка кадрів на практиці². Проте, дана класифікація принципів кадрового забезпечення не охоплює усі процеси, що мають місце під час організації кадрового забезпечення, а зосереджує свою увагу виключно на доборі кадрів.

Більш вдалою вбачається класифікація принципів кадрового забезпечення, запропонована В.О. Зозулею. Так, він поділяє принципи кадрового забезпечення на загальні (принципи верховенства, патріотизму та служіння українському народові, законності, гласності, рівного доступу до державної служби,

24.12.2015 № 1625. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16> (дата звернення 21.12.2018).

¹ Панова О. О. Щодо кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 5. Т. 2. С. 116; Панова О. О. Особливості кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.)* : зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листопада 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 226–227

² Воронько О., Северин А., Олійник І. Деякі актуальні питання атестації державних службовців. *Відомості Укр. акад. держ. управ. при Президентів України*. 2016. № 3. С. 48–57.

професіоналізму, інноваційності, використання наукових підходів, доброчесності, політичної неупередженості, універсальності персональної відповідальності тощо) та функціонально-управлінські (принципи заохочення, мотивації, резервного забезпечення, відбору кадрів, просування по службі, стабільності, службового зростання тощо)¹. Означена класифікація надає нам повне уявлення про масштаби значення кадрового забезпечення як організаційної форми забезпечення публічної безпеки.

Отже, з метою оптимізації системи кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, з урахування стратегічних напрямів кадрового забезпечення та тих принципів, які складають їх зміст, необхідною є реалізація таких заходів у досліджуваних нами сфері:

1. Встановлення та організація перспективного планування кадрового забезпечення суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, перш за все особливої уваги заслуговують спеціальні суб'єкти забезпечення публічної безпеки, які безпосередньо реалізують свої повноваження у даній сфері та для яких забезпечення публічної безпеки є одним з головних завдань.

2. З метою створення дієвого кадрового середовища у сфері публічної безпеки необхідно здійснювати діяльність щодо постійного вдосконалення професійних навичок (підвищення кваліфікації, відвідування тренінгів, проходження міжвідомчих стажувань тощо), створення системи державного замовлення на підготовку кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки шляхом утворення або збільшення вже існуючого замовлення у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Встановлено, що одним з головних напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки є оптимізація освітнього процесу шляхом впровадження нових інформаційних технологій та вироблення дієвого механізму підготовки кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки в державі.

3. Встановлення критеріїв та можливості вільного доступу для зайняття посад в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки шляхом проведення відкритих та гласних конкурсів та атестацій.

4. Створення системи рейтингового оцінювання державних службовців з метою подальшого їх заохочення та відібрання до

¹ Зозуля В. О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2017. № 3 (59). С. 11–15.

кадрового резерву відповідних суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

5. Врахування гендерного підходу під час формування та реалізації державної кадрової політики у сфері забезпечення публічної безпеки, який має бути реалізований з обов'язковим дотриманням вимог професійності та компетентності.

3.2.3. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні

Процес побудови демократичної правової держави вимагає створення не лише дієвої системи забезпечення безпеки на загальнонаціональному та регіональному рівні, але й належних умов для безпосередньої діяльності щодо підтримання публічної безпеки і порядку. Механізм реалізації даного завдання в Україні побудований з явними протиріччями та неузгодженістю. Це пов'язано переважно з тим, що на сьогодні не сформована необхідна матеріально-фінансова база, в тому числі відсутній механізм фінансування та своєчасного забезпечення відповідних суб'єктів необхідними матеріальними ресурсами. В нормативно-правових актах у сфері матеріально-фінансового забезпечення досі залишається поза увагою врегулювання окремих процедурних питань. Зважаючи на це, дослідження особливостей матеріально-фінансового механізму забезпечення публічної безпеки, його правового забезпечення є проблемою, від вирішення якої залежить стан правопорядку в державі. Необхідно підкреслити, що підтримання публічного порядку і безпеки повинно мати відповідну сучасну матеріально-фінансову базу, яка б у повній мірі забезпечувала потреби даної сфери.

Слід звернути увагу, що на законодавчому рівні не визначено поняття матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки. Тому, на нашу думку, варто з'ясувати природу даного явища крізь призму проведеного етимологічного аналізу зазначеної сфери, виокремивши поняття «забезпечення», «матеріальний» та «фінансовий».

Так, К. В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як «діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових

приписів, прав і свобод громадян»¹. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає нам визначення «забезпечення» як: постачання чогось у достатній кількості, задоволення кого-, що-небудь у якихось потребах; надання кому-небудь достатніх матеріальних засобів для існування; створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантувати щось².

Таким чином, можемо дійти проміжного висновку, що забезпечення публічної безпеки в Україні — це систематичний цілеспрямований процес надання ресурсів, створення умов та вчинення інших дій з метою задоволення потреб суб'єктів забезпечення публічної безпеки, які виникають під час виконання ними завдань щодо забезпечення законності та правопорядку.

Переходячи до розгляду матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні, необхідно наголосити, що одним із ключових понять в даному визначенні, на нашу думку, є категорія «фінанси». У навчальному посібнику «Фінанси (загальна теорія)» зазначається, що фінанси — це сукупність грошових відносин, пов'язаних з формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов — і національного багатства³. М. В. Грідчина, В. Б. Захожай та Л. Л. Осіпчук надають визначення економічної сутності поняття «фінансів» за такими групами:

- це система економічних (грошових) відносин, за допомогою яких створюються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів;

- це сукупність об'єктивно зумовлених економічних відносин, що мають розподільний характер, грошову форму вираження, матеріалізуються у грошових доходах та нагромадженнях, які зосереджуються в державних структурах і у

¹ Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ.наук.-дослідний ін-т МВС України. Київ, 2010. С. 7.

² Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 375.

³ Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНЕУ, 2002. С. 5

суб'єктів господарювання з метою розширення відтворення, матеріального стимулювання працівників, задоволення соціальних потреб суспільства;

– це система економічних відносин між державою, юридичними та фізичними особами з приводу формування, розподілу, перерозподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів, які повинні регулюватися правовими нормами¹.

Що стосується власне фінансового забезпечення, то В. Опарін пропонує його розглядати як підсистему фінансового механізму, що характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства². У рамках фінансового механізму фінансове забезпечення як метод фінансового впливу на розвиток економіки визначають також І. Петровська та Д. Клиновий³. Відповідно до точки зору В. Федосова, фінансове забезпечення — це система джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфери⁴. Як зазначає О. Романенко, фінансове забезпечення — це покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання та державою⁵.

В. І. Фелик доходить висновку, що «ознаками фінансового та матеріального забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції є наступні: 1) структурно входять до єдиної системи фінансового та матеріально-технічного забезпечення функціонування Національної поліції України; 2) досліджувані види забезпечення тісно пов'язані між собою, оскільки є взаємообумовленими та мають взаємний вплив; 3) їх предметом є фінансові засоби та матеріально-технічні ресурси; 4) відіграють

¹ Фінанси (теоретичні основи) : підручник / М. В. Грідчіна, В. Б. Захожай, Л. Л. Осіпчук та ін; під кер-вом і за наук. ред. М. В. Грідчіної, В. Б. Захожая. 2-ге вид., випр. і допов. Київ : МАУП, 2004. С. 7; Артус М. М. Проблеми трактування сутності та функцій категорії «фінанси». *Фінанси України*. Київ, 2007. № 4. С. 128–129

² Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНЕУ, 2002. С. 56

³ Петровська І. О., Клиновий Д. В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2002. С. 23

⁴ Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов та ін; за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. С. 49

⁵ Романенко О. Фінанси : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2006. С. 18; Мацьків В. В. Теоретичні основи фінансового забезпечення підприємств. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 5. С. 351–352.

ключову роль у створенні передумов для належного виконання працівниками поліції функцій у сфері профілактики правопорушень, оскільки забезпечують фінансову основу такої діяльності та необхідну матеріально-технічну базу тощо»¹. Однак, в рамках нашого дослідження дане визначення здається занадто вузькоспеціалізованим, адже в процесі матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні чималу роль відіграють, окрім, звичайно, Національної поліції, й інші суб'єкти забезпечення публічної безпеки в Україні.

Дуже вдало, на нашу думку, визначення поняття «фінансове забезпечення» сформував В. В. Конопльов у своєму дослідженні, що присвячене особливостям організаційно-правового механізму підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. Так, з точки зору вченого, під фінансовим забезпеченням необхідно розуміти «операції з фінансовими активами органів внутрішніх справ, які спрямовані на покриття їх потреб у капіталі з усіх можливих та законних джерел, їх мобілізацію і використання. Зміст фінансового забезпечення органів внутрішніх справ, як зауважує вчений, складають грошові відносини, які супроводжуються безперервним кругообігом коштів. Кругообіг грошових коштів здійснюється в формах витрат ресурсів і одержання доходів, їх розподілу та використання»².

Під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України М. С. Ільницький зауважує, що під фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ розуміється діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів у

¹ Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2618/aref_Felyk_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення 16.08.2018).

² Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський нац. ун-т. внутр. справ. Харків, 2006. С. 234–235.

встановленому законом порядку з метою наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами¹.

Таким чином, з аналізу вищенаведених позицій здається можливим дійти висновку стосовно того, що під фінансовим забезпеченням публічної безпеки в Україні слід розуміти виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки своїх функцій щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання наявних фінансових активів, направлених на задоволення потреб суб'єктів забезпечення публічної безпеки, які виникають під час виконання ними завдань щодо забезпечення законності та правопорядку

Аналізуючи нормативно-правові акти, норми яких регулюють різні аспекти матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні, ми дійшли висновку, що шляхи надходження матеріально-фінансових активів можливо розділити на державний та недержавний фонди отримання.

Так, державні асигнування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні здійснюються за допомогою державної, регіональної та місцевої підтримки.

Якщо аналізувати юридичні підходи до визначення сутності поняття «державна підтримка», слід зазначити, що І. П. Сафонов в своєму дослідженні, присвяченому правовій регламентації державної підтримки аграрних товаровиробників, під фінансовою державною підтримкою розуміє здійснення в державі аграрної реформи, що потребує подальшої розробки та правового зміцнення фінансової системи, яка була б адекватною ринковому розвитку аграрного виробництва й базувалася на докорінних змінах фінансового інструментарію (субсидії, дотації), спроможного забезпечити ефективне й стале функціонування сільськогосподарських підприємств². Окрім цього, під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання

¹ Ільницький М. С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнародний ун-т. Київ, 2009. С. 214; Манжула А. А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності науково-дослідних установ в Україні: поняття та сутність. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35. Ч. І. Т. 2. С. 41.

² Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. С. 9 .

підприємницької діяльності в Україні О. В. Клим дійшла висновку, що державну підтримку підприємництва можна визначити як комплекс правового, організаційного, ресурсного, соціального та іншого забезпечення державою процесу створення необхідних умов становлення та розвитку конкурентоспроможного підприємництва¹. Отже, як слідує з вищенаведеного, поняття «державна підтримка» в науково-правових колах у деякій мірі ототожнюється із поняттям «забезпечення» й, окрім фінансового та матеріального забезпечення, може включати в себе, наприклад, забезпечення інформаційне².

До загальнодержавних видів підтримки, наприклад, відноситься забезпечення життєдіяльності органів Національної поліції, основним завданням яких, у відповідності до Закону України «Про Національну поліцію», є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Варто звернути увагу на значну кількість загальнодержавних програм, безпосередньо присвячених реалізації функцій забезпечення публічної безпеки, положення яких частково регулюють механізм матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки. Серед них особливо слід відзначити Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013–2017 роки, затверджену Законом України від 7 червня 2012 року № 4909. Метою цієї програми визначено послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. За рахунок реалізації програми планується забезпечити належний рівень безпеки населення, захищеності територій, об'єктів виробництва і соціально-культурної сфери від надзвичайних ситуацій, знизити ризик виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізувати їх наслідки, підвищити ефективність використання коштів, які спрямовуються на здійснення заходів щодо захисту населення і

¹ Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т. держ. управління ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2009. С. 113.

² Манжула А. А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності науково-дослідних установ в Україні: поняття та сутність. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35. Ч. І. Т. 2. С. 42

територій від надзвичайних ситуацій, здійснити матеріально-технічне переоснащення підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних спеціалізованих аварійно-рятувальних служб Міністерства надзвичайних ситуацій України, підвищити ефективність їх функціонування¹.

Регіональна та місцева підтримка виражається в створенні та оприлюдненні програм, стратегій із забезпечення публічного порядку та безпеки. Так, наприклад, в Програмі протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території Великодальницької сільської ради Біляївського району Одеської області на 2017 рік зазначено, що діяльність громадських формувань, які підпорядковуються Біляївському ВП ГУНП в Одеській області, органам державної виконавчої влади та місцевому самоврядуванню, розподілена за такими пріоритетними напрямками: підтримка роботи існуючих громадських пунктів охорони порядку та громадських формувань, створення нових формувань; вжиття заходів, спрямованих на перевірку неблагодійних сімей та проведення з ними профілактичних бесід по недопущенню скоєння правопорушень та злочинів; щоквартальне оперативне та повне інформування населення через засоби масової інформації про нормативні акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів; розробка системи постійного інформування громадян про стан, форми та методи взаємодії поліції з населенням з питань боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, профілактики правопорушень та злочинів; попередження розповсюдження наркоманії та алкоголізму; проведення операції під назвою «Розшук», а в п. 5.2 даної програми зазначається, що фінансування програми здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, а також інших джерел². Окремо хочеться зазначити, що деякі програми встановлюють фіксовану суму затрат

¹ Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки : Закон України від 07.06.2012 № 4909. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19–20. Ст. 173.

² Програма протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території Великодальницької сільської ради Біляївського району Одеської області на 2017 рік. URL: <http://v-dalnik.od.ua/2-uncategorised/380-prohrama-protydii-zlochynnosti-ta-posylennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-velykodalnytskoi-silskoi-rady-biliaivskoho-raionu-odeskoi-oblasti-na-2017-rik> (дата звернення: 27.01.2018).

на забезпечення публічної безпеки, наприклад, в п. 5 Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки на території Інженерненської сілької ради на 2016 рік зазначено, що обсяг фінансування програми складає 5 тис. грн на 2016 рік¹.

Стосовно позадержавних фондів матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки, то тут необхідно наголосити, що зі вступом України на шлях інтеграції в європейський простір велику кількість асигнувань сфера забезпечення публічної безпеки та порядку отримала з іноземних джерел, від громадських організацій та благодійних внесків від громадян на підтримання правопорядку не лише в окремих місцевостях, а й в усій державі².

Таким чином, слід зазначити, що матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні має складну структуру, елементами якої є: джерело фінансування (державне та позадержавне); види фінансових надходжень; розпорядник отриманих матеріально-фінансових благ; методи контролю використання та акумулювання грошових надходжень тощо.

Висновки до розділу 3

Визнчено специфіку номативних і індивідуальних правових актів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні, серед яких виділено: офіційність видання правового акта, що пов'язано з наявністю у суб'єкта забезпечення публічної безпеки правотворчих повноважень; правовий акт може встановлювати, змінювати, скасовувати або регулювати вже існуючі адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки; з метою набуття юридичної сили правовий акт у сфері публічної безпеки повинен

¹ Про затвердження Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки на території Інженерненської міської ради на 2016 рік : рішення Інженерненської сільської ради Полігівського району Запорізької області VII скликання від 14.03.2016 № 3. URL: <http://inzhenerne-rada.gov.ua/index.php/rishennia-rady/145-rishennia-rady/1013-n-3-vid-14032016-pro-zatverdzhennia-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-ta-zabezpechennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-inzhenernenskoj-sil'skoj-rady-na-2016-rik> (дата звернення: 27.01.2018).

² Панова О. О. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер.: Юридичні науки. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 82.

бути офіційно закріпленим, тобто мати письмову форму; змістовна складова правового акта безпосередньо залежить від мети його прийняття, тобто створення належних умов для функціонування сфери публічної безпеки.

Охарактеризовано ознаки організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні, серед яких виділено: застосування організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні має двоєдину будову, а саме: по-перше, може бути передумовою виникнення правової форми, по-друге, може бути її наслідком; їх застосування не здійснює прямий вплив на права, свободи та законні інтереси людини і громадянина, а виключно забезпечує організаційну складову адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки; застосовуються на основі повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки, виключно у межах їх компетенційної складової та з урахуванням ситуації (оперативної обстановки), що склалась; створюють умови для виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки покладених на них завдань; їх застосування не призводить до настання юридично значущих наслідків; у разі неправильного або некоректного використання організаційної форми діяльність суб'єкта забезпечення публічної безпеки може бути визнана неправомірною.

Аргументовано, що з метою оптимізації системи кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, з урахування стратегічних напрямів кадрового забезпечення та тих принципів, які складають їх зміст, необхідною є реалізація таких заходів у досліджуваних нами сфері: 1. Встановлення та організація перспективного планування кадрового забезпечення суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні, перш за все особливої уваги заслуговують спеціальні суб'єкти забезпечення публічної безпеки, які безпосередньо реалізують свої повноваження у даній сфері та для яких забезпечення публічної безпеки є одним з головних завдань; 2. З метою створення дієвого кадрового середовища у сфері публічної безпеки необхідно здійснювати діяльність щодо постійного вдосконалення професійних навичок (підвищення кваліфікації, відвідування тренінгів, проходження міжвідомчих стажувань тощо), створення системи державного замовлення на підготовку кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки шляхом утворення або збільшення вже існуючого замовлення у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Встановлено, що одним з головних напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки є

оптимізація освітнього процесу шляхом впровадження нових інформаційних технологій та вироблення дієвого механізму підготовки кадрів для потреб забезпечення публічної безпеки в державі; 3. Встановлення критеріїв та можливості вільного доступу для зайняття посад в системі суб'єктів забезпечення публічної безпеки шляхом проведення відкритих та гласних конкурсів та атестацій; 4. Створення системи рейтингового оцінювання державних службовців з метою подальшого їх заохочення та відібрання до кадрового резерву відповідних суб'єктів забезпечення публічної безпеки; 5. Врахування гендерного підходу під час формування та реалізації державної кадрової політики у сфері забезпечення публічної безпеки, який має бути реалізований з обов'язковим дотриманням вимог професійності та компетентності.

Зазначено, що процес побудови демократичної правової держави вимагає створення не лише дієвої системи забезпечення безпеки на загальнонаціональному та регіональному рівні, але й належних умов для безпосередньої діяльності щодо підтримання публічної безпеки і порядку. Механізм реалізації даного завдання в Україні побудований з явними протиріччями та неузгодженістю. Це пов'язано переважно з тим, що на сьогодні не сформована необхідна матеріально-фінансова база, в тому числі відсутній механізм фінансування та своєчасного забезпечення відповідних суб'єктів необхідними матеріальними ресурсами. В нормативно-правових актах у сфері матеріально-фінансового забезпечення досі залишається поза увагою врегулювання окремих процедурних питань. Зважаючи на це, дослідження особливостей матеріально-фінансового механізму забезпечення публічної безпеки, його правового забезпечення є проблемою, від вирішення якої залежить стан правопорядку в державі.

Розділ 4

Адміністративно-деліктні відносини у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні

4.1. Поняття та особливості адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки

Обставини вчинення правопорушення як фактичної підстави притягнення до юридичної відповідальності визначають подальший хід процедури притягнення особи до такої відповідальності та безпосередньо впливають на її результат — обрання санкції, яка в перспективі буде застосована до особи правопорушника. На відміну від нормативних і документальних підстав, які є відносно стабільними і не змінюються в залежності від кожного конкретного випадку, вчинене правопорушення є суто індивідуалізованим фактом, адже відрізняється за умовами, обставинами та суб'єктом проступку. Ознаки, якими характеризується правопорушення, що частково формуються під впливом обставин його вчинення, відіграють важливу роль і для кваліфікації діяння особи як протиправного посягання та визнання її дій правопорушенням, передбаченим матеріальними нормами відповідних галузей права (кримінальної, адміністративної, цивільної, трудової та дисциплінарної). Таким чином, об'єктивне дослідження юридичної відповідальності не може відбуватись без визначення категорії правопорушення, яка є визначальною для подальшої реалізації механізму юридичної відповідальності. На значущості правопорушення опосередковано наголошено і в деліктному законодавстві: кожний законодавчий акт у тій чи іншій галузі права містить відповідну норму, яка розкриває сутність таких протизаконних посягань. Так, наприклад:

1) «злочином є передбачене цим кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину»¹ (ч. 1 ст. 11 Кримінального кодексу України);

¹ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341—III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25—26. Ст. 131.

2) «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність»¹ (ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративне правопорушення);

3) «податковими правопорушеннями є протиправні діяння (дія чи бездіяльність) платників податків, податкових агентів та/або їх посадових осіб, а також посадових осіб контролюючих органів, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених цим кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи»² (п. 109.1 Податкового кодексу України);

4) «корупційне правопорушення — діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність»³ (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України Про запобігання корупції);

5) «митне правопорушення — порушення або спроба порушення митного законодавства»⁴ (ст. 1 Угоди між Урядом України і Урядом Грузії про співробітництво у митних справах від 14.02.1997 р., ст. 1 Угоди між Урядом України і Урядом Республіки Вірменія про співробітництво і взаємодопомогу у митних справах від 07.10.1994 р., ст. 1 Угоди між Україною та Аргентинською Республікою про взаємну адміністративну допомогу з питань

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

² Податковий кодекс України 02.12.2010 № 2755–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

³ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

⁴ Угода між Урядом України і Урядом Грузії про співробітництво у митних справах від 14.02.1997. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13. Ст. 648; Угода між Урядом України і Урядом Республіки Вірменія про співробітництво і взаємодопомогу у митних справах від 07.10.1994. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1795; Угода між Україною та Аргентинською Республікою про взаємну адміністративну допомогу з питань запобігання, розслідування та припинення митних правопорушень від 24.04.2012. *Офіційний вісник України*. 2016. № 35, № 28. Ст. 1101. Ст. 1382.

запобігання, розслідування та припинення митних правопорушень від 24.04.2012 р.).

Всі перелічені дефініції містять схожі ознаки, оскільки є похідними від узагальнюючого поняття «правопорушення» — «суспільно небезпечного або шкідливого діяння (дія або бездіяльності), яке порушує норму права»¹ та тягне за собою юридичну відповідальність².

Від загальноприйнятого розуміння проступку в правовій доктрині відрізняється визначення правопорушення, яке пропонує О. В. Мінченко: «винне, протиправне, суспільно небезпечне чи суспільно шкідливе діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатного суб'єкта, що тягне юридичну відповідальність»³. Таке визначення відбиває найсуттєвіші ознаки правопорушення, визначення яких дозволяє в повному об'ємі розкрити його зміст як свідомої вольової поведінки особи, що характеризується протиправністю (неправомірністю), суспільною шкідливістю або небезпечністю, винністю та караністю. З метою об'єктивного розуміння родового поняття «правопорушення» відносно всіх інших видів деліктів, включаючи адміністративний проступок, розглянемо більш детального змістовні ознаки останнього.

Ознака свідомої вольової поведінки особи передбачає, що процес вчинення правопорушення контролюється та усвідомлюється особою, а тому сам проступок є добровільним. Дана характеристика пов'язана з деліктоздатністю особи, тобто її спроможністю нести юридичну відповідальність за власні протиправні діяння, відповідати за них перед суспільством і державою та розуміти можливість настання шкідливих наслідків, що

¹ Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т. 5: П–С, 2003. С. 47–48; Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.]; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М. : ИНФРА М, 1997. С. 408.

² Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 359; Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 420; Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности : монография. СПб. : Юридический центр Пресс, 2007. С. 245.

³ Теорія держави та права : навч. посіб. / С. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 225.

можуть мати місце внаслідок вчинення делікту. Одночасно неусвідомлення та відсутність вольової ознаки унеможливають притягнення особи до відповідальності, навіть якщо її діяння за зовнішніми рисами схоже на правопорушення; прикладом може бути вчинення правопорушення малолітньою чи душевнохворою особами. Зовнішня форма поведінки суб'єкта проявляється в його діяннях (дії чи бездіяльності); для того, щоб визнаватись правопорушенням, такі діяння повинні суперечити встановленим у законодавстві нормам і правилам поведінки, при цьому необхідно зважати на те, що думки, ідеї, наміри, погляди та переконання особи, які не знайшли зовнішнього вираження, якщо і мають антисуспільну спрямованість, правопорушеннями не вважаються. Протиправною чи неправомірною є така поведінка особи, що суперечить нормам права та виражається в прямому порушенні заборон або недодержанні правил, які є обов'язковими для виконання. Такі норми, правила та положення, що регламентують правомірну поведінку, містяться в різних нормативно-правових актах, актах правозастосування та договорах.

Суспільна шкідливість і суспільна небезпечність є рисою, що визначає ступінь негативних наслідків, викликаних вчиненням протиправного діяння, в залежності від характеру якої проводиться розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень, які є суспільно небезпечними та суспільно шкідливими відповідно. Шкідливе діяння здійснює негативний вплив на об'єкт посягання, здатне нанести йому збитки чи створити умови, які зможуть спричинити такі збитки в майбутньому. Небезпечне діяння загрожує об'єкту посягання та передбачає його суттєве пошкодження чи взагалі знищення. Юридичний вираз суспільної шкідливості та небезпечності проявляється в матеріальних і моральних збитках, порушенні та перешкодженні реалізації прав і обов'язків. Винність характеризує внутрішні погляди та думки особи щодо вчиненого нею правопорушення та наслідків, які нею спричинені; найчастіше вони полягають у несприятливому ставленні особи правопорушника до визнаних у суспільстві норм і правил поведінки, суспільних інтересів і цінностей, оскільки за таких умов особі все одно, до яких наслідків призведе її протиправна дія чи бездіяльність. Караним таке діяння визнається за рахунок того, що до суб'єкта його вчинення застосовуються заходи юридичної відповідальності, які забезпечуються державним примусом у формі настання негативних

наслідків особистого, організаційного, а також майнового характеру шляхом законного обмеження прав і свобод особи.

Така характеристика правопорушення як узагальненого поняття і наведене вище легалізоване визначення його окремого виду — адміністративного правопорушення, яке законодавець ототожнює з адміністративним проступком, дозволяє охарактеризувати останній як протиправне винне діяння особи, яке посягає на об'єкти, в тому числі суспільні відносини, охоронювані державою, за яке для правопорушника настає адміністративна відповідальність і застосовуються відповідні адміністративні стягнення. Такий підхід дозволяє виділити ознаки адміністративного правопорушення, в залежності від наявності яких можна зробити висновок про законність діяння особи. Слід погодитись з Є. В. Кириленко з приводу того, що «загалом діяння може бути визнане як адміністративний делікт за наявності в ньому чотирьох ознак: 1) суспільної шкідливості; 2) протиправності; 3) винності; 4) адміністративної караності»¹ — це основні, але не вичерпні ознаки адміністративного правопорушення. Так, по-іншому їх подає Д. В. Журавльов: «протиправність; наявність вини (суб'єктивний чинник правопорушення, що вказує на внутрішнє сприйняття правопорушником власного діяння); форма дії (активна поведінка) чи бездіяльності (пасивна поведінка, відсутність дії); посягання на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління; наявність у законі прямої вказівки на адміністративну відповідальність за конкретне діяння»². Систематизовано ознаки адміністративного правопорушення викладають В. В. Серeda, З. Р. Кісіль і Р. В. Кісіль, поділяючи їх на об'єктивні (суспільна шкідливість, протиправність, караність) та суб'єктивні (винність і осудність)³. Незважаючи на відмінні підходи до викладення властивостей адміністративного проступку, за своїм змістом вони є переважно ідентичними, а за суттю — наближеними до загальних ознак правопорушення.

¹ Кириленко Є. В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльне-аналітичне право*. 2013. № 1–3. С. 219–221.

² Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В. Галунько, П. В. Діхтєвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко [та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 285–286.

³ Серeda В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 285–286

Суспільна шкідливість — це те, що відрізняє адміністративне правопорушення від кримінального: перше спричиняє шкоду об'єктам посягання, але не призводить до його знищення (зникнення). Ознака протиправності адміністративного правопорушення свідчить про те, що вчинена особою дія чи бездіяльність порушує норми, правила та заборони, передбачені адміністративним законодавством. Вина вказує на усвідомлення суб'єктом правопорушення власного діяння як антисоціального та такого, що може призвести до нанесення шкоди в будь-якій формі, вона відображає суб'єктивний чинник, оскільки стосується внутрішнього переконання особи. Необхідно зауважити, що така ознака є більш прийнятною у тих випадках, коли суб'єктом вчинення адміністративного проступку є фізична особа, адже юридичній особі в принципі не властива подібна ознака, проте, у визначених законом випадках вона може бути суб'єктом адміністративного правопорушення. Останнє має зовнішнє вираження у формі конкретних діянь: дії, які передбачають активну поведінку; бездіяльність — пасивна поведінка особи, яка полягає в утриманні від дій, які особа зобов'язана була вчинити. Такі діяння мають на меті здійснення посягання на різні об'єкти, охоронювані нормами адміністративного права, більшість із них закріплена в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (наприклад, власність, природні ресурси, промисловість, будівництво, сільське господарство, торгівля, громадське харчування, встановлений порядок управління, здійснення народного волевиявлення тощо). Караність проступку передбачає обов'язкове притягнення особи до адміністративної відповідальності та застосування до особи санкцій, внаслідок яких вона зазнає матеріальних втрат та моральних обмежень. Для того, щоб протиправні дії чи бездіяльність особи були визнані адміністративним правопорушенням, вони повинні бути вчинені деліктоздатною (осудною) особою, яка може нести адміністративну відповідальність і бути суб'єктом проступку, натомість, діяння неосудної особи взагалі не визнаються правопорушеннями.

Вказані ознаки адміністративного правопорушення визначають його зовнішню характеристику, а тому є лише частиною його змісту, іншу складають його структурні елементи, які в сукупності утворюють юридичний склад адміністративного правопорушення. Під останнім В. Б. Авер'янов розуміє «закріплену нормами права сукупність ознак, за наявності яких відповідне

протиправне діяння визначається саме як адміністративний проступок»¹. Таку ж дефініцію надає А. А. Самойлович, уточнюючи, що опис вказаних діянь у законодавстві є абстрактним². Доцільність такого уточнення пояснюється тим, що самі по собі приписи адміністративно-деліктного законодавства не «описують» конкретну протиправну поведінку особи та супутні умови, що визнаються адміністративним правопорушенням, а містять лише його найсуттєвіші юридичні риси.

Більш змістовне визначення юридичного складу адміністративного правопорушення надане І. Л. Бородіним: «...система обов'язкових об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, конструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких передбачені в диспозиціях норм законодавства, що встановлює адміністративну відповідальність»³. Під чотирма підсистемами в даному випадку необхідно розуміти об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону проступку⁴. Зазначимо, що названі елементи притаманні не тільки адміністративним, а і всім іншим видам правопорушенням⁵. Їх визначення має як теоретичне, так і практичне значення через те, що характеристика юридичних складів адміністративних порушень у різних сферах, зокрема, в сфері публічної безпеки, не тільки дозволяє окреслити їх зміст, а також «сприяє виявленню найістотніших ознак протиправних діянь, їх розмежуванню та встановленню справедливих санкцій; допомагає правозастосовчим органам правильно кваліфікувати правопорушення та вжити адекватних їм заходів впливу; дає

¹ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 214

² Самойлович А. А. Визначення складу адміністративного правопорушення в галузі рослинництва. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип. 6. Т. 2. С. 47–48

³ Бородін І. Л., Бортнік В. А. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. К. : Персонал, 2011. С. 36

⁴ Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2008. С. 145

⁵ Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 421

можливість зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян»¹.

Фактична характеристика адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки може бути представлена двосединою системою, яка складається з підсистем зовнішніх і внутрішніх ознак. До останніх, на нашу думку, слід віднести ті, що характеризують його зміст, внутрішню складову і впливають із юридичних складів проступків у сфері публічної безпеки, а до зовнішніх — усі інші риси, які переважно стосуються зовнішнього вираження адміністративного правопорушення, здійснення посягання на об'єкти сфери публічної безпеки. З наведеного випливає те, що визначення поняття та особливостей адміністративних правопорушень неможливе без з'ясування їх змісту, що, в свою чергу, обумовлює необхідність дослідження не тільки загальних ознак правопорушень, зокрема, адміністративних, а й юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.

Юридичні склади адміністративних правопорушень в адміністративно-правовій доктрині прийнято поділяти: залежно від ступеня суспільної небезпеки (основні та кваліфіковані); залежно від структури складу (однозначні та альтернативні); за особливостями конструкції (описові та бланкетні); залежно від характеру шкоди (матеріальні та формальні); залежно від суб'єкта проступку (особисті та службові)². Розглянемо дану класифікацію юридичних складів адміністративних правопорушень більш детально, з урахуванням конкретних проступків у сфері публічної безпеки.

Основні склади адміністративних правопорушень переважають в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення — вони закріплюють опис основних елементів складу правопорушення без будь-якої деталізації, кваліфіковані склади «доповнюють основні, за їх наявності діяння повинно бути кваліфіковане за статтею, що

¹ Серета В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. С. 172

² Серета В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 39; Колпаков В. К. Склад адміністративного проступку: поняття та види. *Вісник кваліфікаційної комісії суддів України*. 2014. № 1. С. 8; Бородин І. Л., Бортнік В. А. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. К. : Персонал, 2011. С. 36–38.

передбачає більш суворе покарання»¹. Адміністративні правопорушення, які мають однозначну структуру юридичного складу, передбачають вчинення особою сукупності дій (або бездіяльності), які становлять єдине діяння, в той же час альтернативні склади — це декілька протиправних діянь особи. Для кваліфікації дій або бездіяльності особи як адміністративного правопорушення у випадку, якщо такий юридичний склад є альтернативним, неважливо, чи буде вчинено одне з перелічених діянь або їх сукупність. Склади адміністративних правопорушень, в яких чітко описано протиправне діяння, називаються описовими, на противагу — банкетні юридичні склади містять відсылку на іншу статтю, яка може міститись у тому ж чи іншому нормативно-правовому акті. Адміністративний проступок буде мати матеріальний склад в тому випадку, коли його здійснення зможе завдати конкретну матеріальну шкоду внаслідок такого посягання, при формальному складі матеріальна шкода не завдається, а посягання, як правило, спрямоване на суспільні цінності, звичаї та правила (моральний аспект). Щодо суб'єкта адміністративного правопорушення, то коли воно вчинюється посадовою особою, на це, як правило, прямо вказується в нормі конкретної статті (службовий склад адміністративного правопорушення), якщо ж такої деталізації немає, то необхідно враховувати, що він може бути вчинений будь-яким суб'єктом, тобто фізичною чи юридичною особою. Враховуючи наведену класифікацію складів адміністративних правопорушень та екстраполюючи її на адміністративні правопорушення в сфері публічної безпеки, які систематизовані в Главі 14 Кодексу України про правопорушення, вважаємо можливим класифікувати їх юридичні склади (табл. 1).

Таблиця 1.

Класифікація юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки

Критерії класифікації:	Види юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки:					
- залежно від ступеня суспільної небезпеки	Основні			Кваліфіковані		
	ст. 173;	ст. 173-1;	ч. 1 ст. 173-2;	ч. 2 ст. 173-2;	ч. 2 ст. 173-3;	ч. 2 ст. 173-4;
	ч. 1	ч. 1	ч. 5	ч. 3	ч. 4	ч. 2

¹ Серета В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. С. 39.

	ст. 173–3;	ст. 173–4;	ст. 173–4;	ст. 173–4;	ст. 173–4;	ст. 175–1;
	ст. 174;	ст. 175;	ч. 1 ст. 175–1;	ч. 2 ст. 177–2;	ч. 2 ст. 178;	ч. 3 ст. 178;
	ст. 176;	ст. 177;	ч. 1 ст. 177–2;	ч. 2 ст. 179;	ч. 2 ст. 180–1;	ч. 2 ст. 181;
	ч. 1 ст. 178;	ч. 1 ст. 179;	ст. 180;	ч. 3 ст. 181;	ч. 2 ст. 181-1;	ч. 2 ст. 181-2;
	ч. 1 ст. 180–1;	ч. 1 ст. 181;	ч. 1 ст. 181-1;	ч. 2 ст. 183–1;	ч. 3 ст. 183–1;	ч. 2 ст. 184;
	ч. 1 ст. 181-2;	ч. 1 ст. 182;	ст. 183	ч. 4 ст. 184;	ч. 6 ст. 184;	ч. 2 ст. 182;
	ч. 1 ст. 183–1;	ст. 183–2;	ч. 1 ст. 184;			
	ч. 3 ст. 184;	ч. 5 ст. 184;	ч. 7 ст. 184;			
	ст. 175–2;					
- залежно від структури складу	Однозначні			Альтернативні		
	ст. 173;	ст. 173–1;	ст. 173–4;	ст. 173–2;	ст. 173–3;	ст. 174;
	ст. 175;	ст. 175–1;	ст. 177;	ст. 176;	ст. 177–2;	ст. 178;
	ст. 180;	ст. 180–1;	ст. 181;	ст. 179;	ст. 175–2;	
	ст. 182;	ст. 183;	ст. 183–1;			
	ст. 183–2;	ст. 184;				
- за особливостями конструкції	Описові			Бланкетні		
	ст. 173;	ст. 173–1;	ч. 1 ст. 173–2;	ч. 2 ст. 173–2;		
	ч. 1 ст. 173–3;	ч. 1 ст. 173–4;	ч. 5 ст. 173–4;	ч. 3 ст. 173–4;	ч. 4 ст. 173–4;	ч. 2 ст. 175–1;
	ст. 174;	ст. 175;	ч. 1 ст. 175–1;	ч. 2 ст. 181;	ч. 2 ст. 181-1;	ст. 182;
	ст. 175–2;	ст. 176;	ст. 177;	ч. 1 ст. 184;	ч. 2 ст. 184;	ч. 3 ст. 184;
	ст. 177–2;	ч. 1 ст. 178;	ст. 179;	ч. 4 ст. 184;	ч. 5 ст. 184;	ч. 2 ст. 183–1;
	ст. 180;	ч. 1	ч. 1 ст. 181;	ст. 182;	ч. 2	ч. 2

		ст. 180–1;			ст. 180–1;	ст. 178;
	ч. 3 ст. 181;	ч. 1 ст. 181-1;	ст. 181-2;	ч. 3 ст. 178;		
	ст. 183;	ч. 1 ст. 183–1;	ст. 183–2;			
	ч. 5 ст. 184;	ч. 7 ст. 184;				
- залежно від характеру шкоди	Матеріальні			Формальні		
	ст. 183–1;			ст. 173;	ст. 173–1;	ч. 1 ст. 173–2;
				ст. 173–3;	ст. 173–4;	ст. 174;
				ст. 175;	ст. 175–1;	ст. 176;
				ст. 177;	ст. 177–2;	ст. 178;
				ст. 179;	ст. 180;	ст. 180–1;
				ст. 181;	ст. 181-1;	ст. 181-2;
				ст. 183;	ст. 183–2;	ст. 184;
				ст. 175–2;		
	особисті			Службові		
- залежно від суб'єкта проступку	ст. 173;	ст. 173–1;	ч. 1 ст. 173–2;	ч. 5 ст. 173–4;	ст. 179;	ст. 175–2;
	ст. 173–3;	ч. 1 ст. 173–4;	ч. 2 ст. 173–4;			
	ч. 3 ст. 173–4;	ч. 4 ст. 173–4;	ст. 174;			
	ст. 175;	ст. 175–1;	ст. 176;			
	ст. 177;	ст. 177–2;	ст. 178;			
	ст. 180;	ст. 180–1;	ст. 181;			
	ст. 181-1;	ст. 181-2;	ст. 183;			
	ст. 183–1;	ст. 183–2;	ст. 184;			

Між тим, в окремих випадках класифікувати юридичні склади адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки можна

лише умовно, так, наприклад, суб'єктом проступку в деяких випадках може бути не тільки фізична чи посадова особа, а й юридична особа. Насамперед, маємо на увазі: ст. 175–2 («Здійснення суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки»), ч. 2 ст. 177–2 («Реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв чи тютюнових виробів, а так само обладнання для їх вироблення»), ст. 180–1 («Порушення порядку перебування дітей у закладах, у яких провадиться діяльність у сфері розваг, або закладах громадського харчування»), ст. 182 («Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях») Кодексу України про адміністративні правопорушення.

На жаль, наведена класифікація не дає можливості в повному обсязі розкрити зміст адміністративних проступків, що посягають на сферу публічної безпеки, а тому необхідно охарактеризувати елементи їх юридичного складу — об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт і суб'єктивну сторону. Забігаючи наперед, необхідно зауважити, що безпосереднє дослідження структурних елементів юридичних складів деліктів, закріплених у Главі 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, не є основним завданням даного дослідження, тому вважаємо за доцільне обмежитись характеристикою визначених елементів, що в сукупності складають юридичний склад адміністративних правопорушень у певній сфері, без надмірної деталізації.

Об'єкт адміністративного правопорушення уособлює ті явища матеріального та нематеріального світу, на які безпосередньо здійснюється посягання, причому такий загальний об'єкт прийнято поділяти на три види (рівні)¹. Перший вид називається загальним

¹ Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 363–366; Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. С. 173; Федорчак І. В. Адміністративно-правова характеристика об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. Вісник Запорізького національного університету. *Юридичні науки*. 2014. № 1. С. 159

об'єктом, який охоплює всі адміністративні правопорушення, оскільки включає всі без винятку суспільні відносини, охоронювані адміністративним законодавством. Наступний вид — це родовий об'єкт, він включає схожі за своєю сутністю адміністративно-правові відносини, які найчастіше виникають в одній сфері чи галузі, саме за родовим об'єктом посягання адміністративні правопорушення систематизовані в Особливій частині Кодексу України про адміністративні правопорушення, де особливе місце відведено Главі 14, в якій було систематизовано проступки в сфері публічної безпеки. Безпосередній об'єкт визначений в кожній конкретній нормі статті, яка передбачає настання адміністративної відповідальності, він може дещо відрізнитись або повністю співпадати з родовим об'єктом адміністративного правопорушення.

В цілому вважаємо вдалою визначення об'єктів юридичних складів адміністративних проступків у сфері публічної безпеки, запропоноване К. О. Чишко: «Загальним об'єктом адміністративних правопорушень, у тому числі тих, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку, визнаються суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права, родовим — суспільні відносини у сфері громадського порядку та громадської безпеки. Безпосередній об'єкт правопорушень у певних випадках співпадає з родовим, а також стосується інших сфер суспільного життя: захисту прав людини; суспільної моралі; охорони прав та інтересів неповнолітніх; охорони здоров'я населення; сфери забезпечення пожежної безпеки; встановленого порядку виготовлення та реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів»¹. Разом із тим, на нашу думку, в зазначеній систематизації об'єктів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки можна встановити ще один родовий об'єкт посягання — сімейні правовідносини, на які можуть здійснюватися посягання у випадках вчинення правопорушень, передбачених наступними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення: ст. 173–2 «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування», ст. 183–1 «Несплата

¹ Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. С. 10

аліментів», ст. 183–2 «Ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт».

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення являє собою зовнішній прояв протиправного посягання особи — це його зовнішнє вираження, яке може бути здійснено у формі дії чи бездіяльності та призводить до суспільно шкідливих наслідків за наявності причинно-наслідкового зв'язку між поведінкою особою та наслідками. Перелічені ознаки у вигляді діяння і, як правило, причинно-наслідкового зв'язку та негативних наслідків є обов'язковими ознаками об'єктивної сторони, в той же час існують і факультативні ознаки. До факультативних ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення віднесено: а) час (проміжок часу), у який вчинено протиправне посягання; б) місце вчинення правопорушення — певна визначена територія; в) спосіб — передбачає використання різних методів, які використовує особа під час вчинення правопорушення; г) знаряддя вчинення адміністративного правопорушення представляє собою матеріальний об'єкт, використання якого полегшує або робить можливим здійснення особою делікту. Вони суттєво не впливають на кваліфікацію діяння як адміністративного правопорушення, але за певних умов можуть бути визначені як обов'язкові ознаки об'єктивної сторони, за умови відсутності яких діяння не буде вважатись правопорушенням. Прикладом може бути протиправне діяння, передбачене ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме нецензурна лайка в громадських місцях. В даному випадку місце вчинення адміністративного проступку (тобто громадське місце) буде обов'язковою ознакою, за відсутності якої нецензурна лайка не може вважатись адміністративним деліктом.

Аналіз юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки (Глава 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення) дозволив дійти висновку, що більшість із проступків передбачають необхідність здійснення особою діяння у формі активної дії. Здійснення протиправних діянь в пасивній формі, тобто шляхом бездіяльності (утримання від дій, які особа повинна була вчинити), передбачені наступними статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення: ч. 5 ст. 173–4 («Неповідомлення керівником закладу освіти уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про випадки

булінгу (цькування) учасника освітнього процесу»¹), ч. 5 ст. 184 («Невиконання рішення органу опіки та піклування щодо визначення способів участі у вихованні дитини та спілкуванні з нею того з батьків, хто проживає окремо від дитини»), ч. 6 ст. 184 («Діяння, передбачене частиною п'ятою цієї статті, вчинене повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення»).

Одночасно є окремі адміністративні проступки, об'єктом посягання яких є сфера публічної безпеки, що можуть бути вчинені як у формі дії, так і у формі бездіяльності: ст. 175 («Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки»), ст. 182 («Порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях»), ст. 183–2 («Ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт»), ч. 1 ст. 184 («Ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей»), ч. 2 ст. 184 («Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення») Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Крім того, згідно з нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення, об'єктивній стороні юридичних складів проступків у сфері публічної безпеки, за які передбачена адміністративна відповідальність, властива і наявність додаткових ознак, які в окремих випадках стають кваліфікованими і суттєво впливають на «ототожнення» протиправного посягання особи з адміністративними правопорушеннями: ст. 173–3 (кваліфікуючою ознакою об'єктивної сторони є засіб, а саме георгіївська (гвардійська) стрічка); ст. 173–4 (об'єктивна сторона даного правопорушення характеризується обов'язковим використанням електронних комунікацій, що є засобом вчинення адміністративного правопорушення); ст. 174 (об'єктивна сторона характеризується обов'язковою наявністю одного із перелічених спеціальних засобів — вогнепальної, холодної метальної чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

своїми властивостями металевими снарядами не смертної дії, а також конкретним місцем вчинення правопорушення — в населених пунктах і в не відведених місцях); ст. 175 (засобом вчинення проступку в даному випадку може бути пожежна техніка чи засоби пожежогасіння); ст. 175–1 (передбачає обов'язкову наявність ознаки місця об'єктивної сторони адміністративного правопорушення — таке, що заборонено законом, або інші місця, визначені в рішеннях відповідної сільської, селищної, міської ради); ст. 177–2 (кваліфікуючою ознакою об'єктивної сторони є засіб вчинення адміністративного делікту — обладнання для вироблення фальсифікованих алкогольних напоїв чи тютюнових виробів); ст. 178 (передбачає обов'язкову наявність певного місця вчинення проступку, яким є громадське місце, в тому числі вулиці, закриті спортивні споруди, сквери, парки, громадський транспорт, інші заборонені законом місця, та конкретного способу — п'яний вигляд, що ображає людську гідність і громадську мораль); ст. 179 (властива сукупність кваліфікуючих ознак об'єктивної сторони адміністративного делікту, по-перше, місця його вчинення — виробництво, робоче місце, приміщення і територія підприємства, установи, організації, а по-друге, час, проміжок часу, протягом якого вчинюється протиправне діяння, — робочий час, встановлений внутрішнім трудовим розпорядком закладу, установи, організації, співробітником якої є особа); ст. 180–1 (визначальними ознаками для кваліфікації адміністративного проступку є місце його вчинення, тобто заклади, в яких провадиться діяльність у сфері розваг, або заклади громадського харчування, та конкретний час); ч. 3 ст. 181 (кваліфікуючою ознакою даного делікту є громадське місце); ст. 182 (кваліфікуючою ознакою є місце вчинення адміністративного правопорушення — населені пункти та громадські місця); ч. 5 ст. 184 (визначальною ознакою для кваліфікації є час, а точніше — період вчинення проступку, який полягає в строку перебування дитини за межами України).

Суб'єктом вчинення правопорушення є особа, яка здійснила протиправне посягання, що за сукупністю наявних ознак може бути визнане адміністративним правопорушенням. Як нами вже було визначено, суб'єктами адміністративних проступків в сфері публічної безпеки можуть бути: 1) фізичні особи (громадяни, особи без громадянства та іноземці); 2) посадові особи закладів, установ і організацій незалежно від форм власності; 3) юридичні особи. Окремо необхідно звернути увагу на відносно нову ст. 173–4

Кодексу України про адміністративні правопорушення, приписи якої передбачають наявність особливих суб'єктів вчинення проступку — малолітньої та неповнолітньої особи, яка є учасником освітнього процесу (частини 1–4). Законодавче закріплення категорій малолітньої та неповнолітньої особи знаходимо в п. п. 11–12 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України: «малолітня особа — дитина до досягнення нею чотирнадцяти років; неповнолітня особа — малолітня особа, а також дитина у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років»¹. Суб'єктом вчинення вказаного проступку можуть бути особи, які не досягли вісімнадцяти років, у ч. 3 ст. 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення наголошено на тому, що «вчинення неповнолітніми віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років правопорушення, відповідальність за яке передбачено цим кодексом, крім порушень, передбачених частинами третьою або четвертою статті 173–4 цього кодексу, ч. 3 ст. 184, — тягне за собою накладення штрафу на батьків або осіб, які їх замінюють, від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»². Таким чином, за загальним правилом, якщо діяння, зазначені в ст. 173–4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, були вчинені особою у віці від чотирнадцяти до шістнадцяти років, то до адміністративної відповідальності притягається не сама особа, а її батьки. Зазначене правило не стосується ч. 3, 4 ст. 173–4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими прямо передбачено, що відповідальність за подібні дії, вчинені малолітньої чи неповнолітньою особою, покладається на її батьків.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення виражає внутрішнє ставлення особи до вчинюваного нею діяння, в даному випадку мова йде про психоемоційний стан особи, пов'язаний із відношенням до такого правопорушення, його вчиненням і наслідками. До її складу входять такі елементи як: 1) вина, яка відображає інтелектуально-воловий аспект, він появляється в усвідомленні особою своїх вчинків і результатів, до яких вони можуть призвести; 2) мета, тобто ціль, якої особа бажає

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

досягти, вчинюючи протиправне посягання; 3) мотив — це внутрішнє переконання особи, її бажання щодо досягнення конкретного результату. Мета та мотив є факультативними ознаками, а тому їх відсутність не впливає на кваліфікацію протиправного діяння як адміністративного правопорушення¹. Оскільки вина є обов'язковим елементом суб'єктивної сторони, її відсутність унеможливорює притягнення особи до відповідальності, навіть якщо її діяння за зовнішніми ознаками схоже на адміністративний проступок, саме через відсутність у її діях складу правопорушення — його суб'єктивної сторони, як передбачено в ст. 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення: «Особа, яка діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності, не підлягає адміністративній відповідальності»².

Вина особи може мати форму умислу або необережності: «адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків»; «адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити» (ст.ст. 10, 11 Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідно). Вказані форми вини — умисел і необережність — відрізняються між собою відношенням особи до наслідків, викликаних вчиненим нею діянням. Більшість з адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки можуть бути вчинені як умисно, так і з необережності, проте, деякі з них

¹ Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 66; Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 142; Гуржій Т. О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. С. 42

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

передбачають здійснення виключно умисних дій, наприклад: ст. 173–2 («Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування»); ст. 183–2 («Ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт»); ч. 1 ст. 184 («Ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей»); ч. 2 ст. 184 («Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення»); ч. 5 ст. 184 («Невиконання рішення органу опіки та піклування щодо визначення способів участі у вихованні дитини та спілкуванні з нею того з батьків, хто проживає окремо від дитини»); ч. 6 ст. 184 («Діяння, передбачене частиною п'ятою цієї статті, вчинене повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення»). Щодо факультативних ознак суб'єктивної сторони, то вони не завжди будуть мати місце під час вчинення даної категорії адміністративних правопорушень, частіше за все на них прямо вказано в приписах відповідної статті, зокрема, в ст. 177–2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, приписами якої передбачено, що виготовлення, придбання або зберігання фальсифікованих алкогольних напоїв, тютюнових виробів або обладнання для їх вироблення здійснюється з конкретною метою — їх подальшої реалізації. Отже, всебічно дослідивши сутність адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки, можемо дійти наступних висновків.

1. Характеризуючи адміністративні правопорушення у сфері публічної безпеки, пропонуємо використовувати дуалістичний підхід, який полягає в можливості визначення двох видів суттєвих рис зазначеної категорії, які в сукупності дають можливість у повному обсязі розкрити зміст таких адміністративних проступків. Мова йде про своєрідну двоєдину систему, до складу якої входять підсистеми зовнішніх і внутрішніх ознак адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.

2. Перша підсистема об'єднує формальні ознаки, які переважно стосуються зовнішнього вираження адміністративного правопорушення, здійснення посягання на об'єкти сфери публічної безпеки. До таких ознак ми пропонуємо віднести наступні:

– наносять пряму шкоду об'єктам сфери публічної безпеки, до яких в даному випадку необхідно віднести переважно

нематеріальні явища (відносини, звичаї, правила, устої, суспільні уявлення, моральність), воно спрямоване не на знищення такого об'єкта, а на порушення «механізму його дії»;

- посягають на об'єкти сфери публічної безпеки, які охороняються нормами адміністративного законодавства;

- прямо чи опосередковано порушують приписи, норми, правила та заборони матеріальних норм адміністративно-деліктного права, якими охороняються суспільні відносини в сфері публічної безпеки;

- здійснюються свідомо, тобто особа, яка посягає на сферу публічної безпеки, усвідомлює та, як правило, бажає спричинити негативний вплив, порушивши порядок або систему функціонування такої сфери;

- вчинення таких діянь в обов'язковому випадку передбачає застосування до особи санкцій, передбачених Главою 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

3. Інша підсистема вміщує ознаки, які відображають змістовну сутність адміністративних правопорушень, що посягають на сферу публічної безпеки, їх внутрішню сутність, на яку впливають юридичні склади таких проступків:

- специфічний об'єкт посягання — суспільні відносини, пов'язані з охороною публічної безпеки та порядку, що прямо позначається на стані правопорядку в державі;

- здійснення протиправного посягання, що проявляється в активній чи пасивній поведінці особи;

- вчинення майже всіх протиправних посягань на сферу публічної безпеки (крім несплати аліментів) не передбачає заподіяння матеріальної шкоди, в даному випадку вона наноситься фізичним, моральним і духовним цінностям, а також спрямована на порушення нормативного перебігу суспільних відносин у вказаній сфері;

- множинність суб'єктів правопорушення, до яких зараховуються юридичні та фізичні особи (громадяни, особи без громадянства, іноземці), у тому числі посадові особи закладів, установ і організацій незалежно від форм власності;

- обов'язкова наявність вини особи, яка, як правило, свідчить про те, що протиправне посягання може бути вчинене особою як умисно, так і необережно без конкретного мотиву чи мети.

4. Всі вищевказані ознаки адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки є тими специфічними рисами, які відрізняють даний вид проступків від усіх інших правопорушень, в тому числі адміністративних. Разом із тим, їм притаманні й інші особливості:

- своєрідні об'єкти посягання — здоров'я населення, правила пожежної безпеки, порядок виготовлення та реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів, ціннісно-моральні орієнтири суспільства, сімейні відносини, включаючи охорону дитинства (права та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб);

- місцем вчинення таких проступків (як правило) є так зване громадське місце — певна територія, яка платно чи безоплатно відкрита для широкого загалу;

- найчастіше посягання на суспільні відносини в сфері публічної безпеки передбачають здійснення саме активних дій правопорушника;

- суб'єктами правопорушень можуть бути не тільки фізичні особи, які досягли шістнадцятирічного віку, адміністративно-деліктне законодавство опосередковано (оскільки в результаті такі особи все одно не притягаються до відповідальності, замість них суб'єктами правопорушення стають їх батьки) визначає нехарактерних для нього суб'єктів — малолітніх і неповнолітніх осіб;

- вчинення таких правопорушень має антигромадську спрямованість, а також супроводжується зневажливим ставленням особи до правил поведінки, прийнятих у суспільстві, в тому числі тих, що не отримали законодавчого закріплення.

5. Підсумовуючи все вищевказане, можемо запропонувати таку дефініцію поняття «адміністративне правопорушення у сфері публічної безпеки» — це свідоме діяння, яке здійснюється всупереч нормам адміністративного законодавства, правилам, звичаям, моральним і духовним нормам, утвердженим у суспільстві, часто привселюдно — в громадському місці, має антигромадську спрямованість, супроводжується зневажливим ставленням до оточуючих, посягає на здоров'я населення, правила пожежної безпеки, порядок виготовлення та реалізації алкогольних напоїв і тютюнових виробів, ціннісно-моральні орієнтири суспільства, сімейні відносини, включаючи права та інтереси малолітніх і неповнолітніх осіб, здійснюючи негативний вплив на правопорядок

шляхом заподіяння шкоди фізичним, моральним, духовним цінностям.

Метою встановлення адміністративної відповідальності, в тому числі за вчинення правопорушень, що посягають на публічну безпеку, є охорона та захист прав і свобод осіб та інтересів держави, яка не може бути досягнута лише за умови відсутності порушень конкретних норм адміністративно-деліктного законодавства в сфері публічної безпеки. Притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, являє собою складний механізм, пов'язаний із виявленням такого проступку та здійсненням процедури притягнення до адміністративної відповідальності, під час якого важливим є не тільки результат, який полягає у встановленні вини особи та застосуванні до неї відповідних санкцій, а й дотримання її прав і свобод, яке досягається за рахунок неухильного додержання відповідних законодавчих норм, якими регламентується порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності. В іншому випадку такий порядок буде незаконним, а функціонування інституту юридичної відповідальності буде вкрай неефективним і не матиме ані юридичного, ані суспільного значення. В свою чергу, неухильне дотримання приписів законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів пов'язане із загальним правовим принципом законності, на якому побудована вся національна правова система, а відповідно, і її юридичні інститути. Беручи до уваги глобальний характер законності та її виключне значення для інституту юридичної, в тому числі адміністративної, відповідальності, вважаємо необхідним детальніше дослідити втілення феномену законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні.

4.2. Сутність та значення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні

Інститут юридичної відповідальності завжди перебував у центрі уваги вчених і фахівців юриспруденції, що обумовлюється його унікальною роллю в правовій системі та особливим призначенням. Будучи притаманним усім галузям права, він одночасно стосується норм моралі та базується на тісно пов'язаних

із юриспруденцією категоріях, таких як чесність і справедливість. Функціонування вказаного інституту дозволяє підтримувати правопорядок на території держави та в її окремих регіонах, а його існування буквально «змушує» громадян контролювати власні дії, жити за загальновизнаними легітимними правилами, попереджає формування правового нігілізму та поширення девіантної поведінки серед населення. Справа в тому, що жодна особа як індивід, що постійно знаходиться серед множинності інших, які в сукупності утворюють суспільство, не може вести довільний спосіб життя, оскільки, крім додержання встановлених правил, вони повинні поважати та не порушувати права, свободи та інтереси інших людей, у протилежному випадку держава приречена на «загибель». Панування встановлених на законодавчому рівні правил певною мірою кореспондується з теорією суспільного договору, яка пояснює походження суспільства та утвердження державної влади. Згідно із зазначеною теорією, представниками якої були такі видатні філософи як Дж. Локк¹ і Ж.-Ж. Руссо², громадяни об'єдналися та передали частину своєї влади державі, яка взамін повинна була захищати права та інтереси кожного громадянина. Основною ціллю створення держави в такому випадку є так зване «політичне партнерство», в межах якого «кожен може реалізувати свої громадянські права (право на життя, здоров'я, свободу, приватну власність тощо). Вона має право видавати закони, використовувати силу суспільства для їх забезпечення, відати відносинами з іншими державами»³. У такому контексті встановлення юридичної відповідальності є нічим іншим як засобом охорони та захисту комплексу прав свобод і інтересів кожного.

Юридична відповідальність є різновидом іншої відповідальності — соціальної, яка являє собою «складне суспільне відношення, що полягає у свідомо-вольовому самообмеженні особою суб'єктивної свободи згідно з вимогами схвалюваної суспільством необхідності»⁴. Саме усвідомлення людиною, що вона повинна зважати на оточуюче суспільство, формує в неї розуміння

¹ Історія вчень про державу і право : підруч. / за ред. Г. Г. Демиденка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. С. 83–84.

² Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права / пер. з фр. та ком. О. І. Хома. Київ : Port-Royal, 2001. 349 с.

³ Історія вчень про державу і право. С. 84.

⁴ Хомич В. М. Социалистическая ответственность и право. *Право и демократия*. 1989. № 2. С. 26.

соціальної відповідальності та її сприйняття, сприяє екстраполюванню на себе і утвердженню в свідомості індивіда поглядів про те, що, перебуваючи в суспільстві, необхідно дотримуватися встановлених гласних і негласних правил. З огляду на те, що юридична відповідальність базується на соціальній, перша за своїм змістом близька до трактування останньої. Юридична відповідальність так само пов'язана з усвідомленням особою необхідності не порушувати встановлені правила поведінки, з тією відмінністю, що такі норми та правила не тільки сформувалися в суспільстві з урахуванням культурних і національних особливостей, а й знайшли своє відображення в законах і підзаконних нормативно-правових актах. Звідси випливає й інша характерна риса юридичної відповідальності — наслідки, що виникають в результаті притягнення особи до такої відповідальності: якщо в разі настання соціальної відповідальності це перш за все осуд населення, то в разі настання юридичної відповідальності особа зазнає негативних наслідків морального і матеріального характеру, які часто пов'язані з обмеженням прав і свобод.

Зважаючи на загальний характер поняття «юридична відповідальність» як базової категорії даного інституту, вважаємо за необхідне дослідити його сутність більш детально. Слід відмітити, що зважаючи на провідне місце юридичної відповідальності в системі права, вона неодноразово була предметом фундаментальних досліджень вчених у галузі теорії держави та права, які, до речі, не дуже різняться між собою. Так, за дефініцією О. Ф. Скакун, юридична відповідальність — це «передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) претерпівання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення»¹. Схоже визначення надає І. М. Козюбра, зазначаючи, що юридична відповідальність є обов'язком особи в разі вчинення нею діяння, визнаного правопорушенням². Підтримуючи такі погляди, Г. О. Саміло уточнює, що у осіб обов'язок нести юридичну відповідальність виникає як додатковий³. Таким чином, даний вид відповідальності розглядається як

¹ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 432.

² Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. С. 302.

³ Саміло Г. О. Теорія держави і права : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіта, 2010. С. 240.

безумовний обов'язок особи, що виникає на підставі вчинення конкретного правопорушення. Такий обов'язок носить яскраво виражений негативний характер у формі втрати наявних у особи майнових і немайнових благ.

Від наведених визначень значно відрізняються погляди щодо сутності юридичної відповідальності, які сповідують С. М. Олейников і В. П. Власенко: «передбачені нормами права і здійснювані в правових відносинах у процесуальному порядку уповноваженими державою суб'єктами засоби державного примусу до особи, яка вчинила правопорушення, що тягне для неї обов'язок зазнавати несприятливих наслідків особистого, майнового або організаційного характеру, вид і міра яких передбачені санкціями правових норм»¹; «реакція державних органів або посадових осіб на правопорушення, що зумовлює виникнення правових відносин, в результаті яких до суб'єкта правопорушення у передбаченому законом процесуальному порядку застосовано примусові заходи, що полягають у встановленні для правопорушника обов'язку зазнати наслідків особистого, майнового або організаційного характеру, вид і міра яких передбачені санкціями відповідних норм права»². В наведених дефініціях підкреслюється державний характер юридичної відповідальності, внаслідок виникнення якої формуються особливі правовідносини, в процесі яких органи державної влади, їх посадові особи уповноважені застосовувати передбачені законом примусові заходи.

Більш детально сутність даного різновиду соціальної відповідальності розкривається через її характерні ознаки, до яких в правовій науці зазвичай відносять те, що: єдиною підставою притягнення особи до юридичної відповідальності є вчинення нею правопорушення; безпосереднє притягнення до юридичної відповідальності віднесено до компетенції органів державної влади на підставі норм чинного законодавства; особа в обов'язковому порядку зазнає як матеріальні, так і моральні втрати; її застосування спирається на примусові заходи; внаслідок притягнення до

¹ Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 375.

² Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 239.

юридичної відповідальності використовуються каральні та правовідновлюючі засоби та способи¹; тягне за собою публічну негативну оцінку та суспільний осуд; має офіційне документальне оформлення (наприклад, рішення суду чи постанова про притягнення до адміністративної відповідальності органами поліції); передбачає виникнення правовідносин специфічного характеру; регламентується матеріальними та процесуальними правовими нормами²; вона має ретроспективний характер, тобто настає вже по факту вчинення правопорушення, яке було вчинене в минулому, це відрізняє юридичну відповідальність від інших видів соціальної відповідальності, які, як правило, настають за перспективні факти, які можуть мати місце в майбутньому³.

Головною метою юридичної відповідальності є досягнення такого суспільного ефекту, за умов якого особи, насамперед ті, які вчиняють неправомірні діяння, зобов'язані (внаслідок застосування покарання) змінити свою неправомірну поведінку на протилежну (правомірну), внаслідок якої утверджується правопорядок в державі, здійснюється систематична охорона прав і свобод громадян, забезпечується їх спокій. Окреслена мета юридичної відповідальності нерозривно пов'язана з її функціями — «основними напрямками впливу юридичної відповідальності на суспільні відносини, поведінку суб'єктів права, правосвідомість та правову культуру, в яких розкриваються її сутність, соціальне призначення і за допомогою яких досягаються цілі юридичної

¹ Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 431–432; Саміло Г. О. Теорія держави і права : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіта, 2010. С. 240.

² Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 239; Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 376.

³ Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 375.

відповідальності»¹, а саме: каральною, відновлювальною, виховною², регулятивною, превентивною³, охоронною функціями.

Каральна функція полягає в настанні несприятливих наслідків за правопорушення для особи, яка його вчинила. До таких наслідків необхідно зарахувати масовий суспільний осуд правопорушника, а також матеріальні та нематеріальні втрати, передбачені відповідними санкціями, наприклад, внаслідок обов'язку особи відшкодувати матеріальну чи моральну шкоду, завдану таким деліктом. Відновлювана функція має ретроспективну спрямованість, оскільки передбачає повернення або максимальне наближення до того правового стану, режиму, статусу, що існували до моменту посягання. Виховна функція здійснює вплив на свідомість громадян, в першу чергу особу правопорушника з метою формування в неї правосвідомості та звички до додержання норм і правил поведінки, передбачених законодавством, викоренення протиправних намірів, попереджає виникнення правового нігілізму. Регулятивна функція призначена для схилення особи до правомірної поведінки, тобто виконання та дотримання законодавчих положень. Превентивна функція юридичної відповідальності реалізується внаслідок здійснення процедури притягнення особи до відповідальності і носить публічний характер, а також переважно ґрунтується на принципах гласності і відкритості, тобто по суті є показовим процесом для інших громадян у контексті наслідків, які можуть мати місце в разі вчинення проступку. Охоронна функція відображає сутність юридичної відповідальності, під час

¹ Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 249.

² Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 387

³ Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 249–250; Рязанцев О. Є., Рубін А. В. Характеристика функцій юридичної відповідальності. *Порівняльне аналітичне право*. 2017. № 1. С. 274; Джуган В. О. Інститут юридичної відповідальності як елемент системи права: погляди сучасних науковців. *Visegrad Journal on Human Right*. 2016. № 3. С. 59.

притягнення до якої, власне, і забезпечується охорона прав, свобод і інтересів громадян.

Як і будь-яка юридична процедура, процедура притягнення до юридичної відповідальності базується на конкретних принципах, тих фундаментальних засадах і керівних ідеях, які уособлюють сутність такого явища, виражають його зміст і визначають вектори розвитку. До таких основних положень слід віднести принципи: справедливості, рівності, гуманізму, законності, обґрунтованості, доцільності, індивідуалізації, невідворотності, регламентованості¹, презумпції невинуватості². Справедливість як основоположний принцип означає те, що факт притягнення особи до юридичної відповідальності може мати місце тільки в тому випадку, якщо буде доведено, що саме ця особа вчинила дане правопорушення, причому застосовувані до правопорушника санкції повинні бути співрозмірними протиправним діям (принцип рівності). Принцип гуманізму пов'язаний із визнанням прав і свобод людини найвищою соціальною цінністю, які не повинні порушуватись за жодних умов, в тому числі під час притягнення особи до юридичної відповідальності; натомість, такі права та свободи можуть бути обмежені лише у спосіб, передбачений чинним законодавством. Принцип законності втілюється через додержання відповідних законодавчих норм під час процедури притягнення до зазначеного

¹ Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 246–248; Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 387–390; Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваїте, 2015. С. 305–308

² Саміло Г. О. Теорія держави і права : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіта, 2010. С. 241–242; Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Шульга, Л. В. Новікова, В. І. Сідоров [та ін.]; за ред. А. М. Шульги. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. С. 401–402; Тараконич Т. І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 284–286; Подковенко Т. О. Принципи юридичної відповідальності: загальнотеоретичний аспект. Молодий вчений. 2015. № 2 (6). С. 831–832; Оніщенко Н. М. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах : монографія. Київ : Юридична думка, 2009. С. 40–41; Чураков А. Н. Принципы юридической ответственности : автореф. дис. ... юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2000. С. 12.

різновиду соціальної відповідальності, наприклад, остання настає лише за протиправні діяння (дію та бездіяльність), а не за власні погляди чи думки. Принцип обґрунтованості «потребує» визнання факту здійснення правопорушення та наявності усіх елементів його юридичного складу (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона). Принцип доцільності реалізується в процесі визначення стягнення за правопорушення, питання про обсяг якого повинно визначатись у кожному конкретному випадку та відповідати цілям юридичної відповідальності. Дане положення частково відбиває зміст принципу індивідуалізації, відповідно до якого обставини вчинення правопорушення та вирішення питання про накладення стягнення повинно здійснюватись із урахуванням особистості правопорушника. Принцип невідворотності полягає в неминучому настанні юридичної відповідальності в разі вчинення особою проступку, а також здійсненні оперативних ефективних заходів компетентними суб'єктами, пов'язаними із забезпеченням деліктної процедури. Принцип регламентованості свідчить про високий ступінь законодавчої деталізації нормами відповідних галузей права процедури притягнення до адміністративної відповідальності, причому така регламентація включає як норми матеріального, так і норми процесуального права. Презумпція невинуватості є своєрідною правовою аксіомою, сутність якої зводиться до того, що особу не можна вважати винуватою у вчиненні будь-якого правопорушення, якщо її вина не буде доведена у встановленому чинним законодавством порядку.

Інститут юридичної відповідальності є міжгалузевим інститутом, а тому всі вищевикладені основні положення, що визначають його сутність, відбиваються на функціонуванні та розвитку його окремих складових. Наявність виключних ознак, унікальної мети, функцій і принципів дозволяє охарактеризувати юридичну відповідальність як невід'ємний механізм системи права, за допомогою якого регулюються та охороняються правові відносини, а також права, свободи та інтереси громадян, який реалізується сукупністю компетентних суб'єктів, переважно спеціальними органами в межах реалізації правоохоронної функції держави, і забезпечується державним примусом.

Загальноприйнятим твердженням є те, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності¹, їй притаманні всі риси, якими характеризується остання. Разом із тим, адміністративна відповідальність відрізняється власними особливостями, які відображаються в її дефініціях. Зокрема, А. А. Іванищук наводить таке визначення: «це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, яка полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу — адміністративного стягнення (адміністративної санкції)»². Такий же погляд сповідують і Д. В. Журавльов та М. Ф. Савюк³. Дещо по-іншому адміністративну відповідальність визначають С. В. Ващенко та В. Г. Поліщук: «це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку»⁴. Слід звернути увагу на позицію Д. М. Павлова, який ототожнює даний вид відповідальності з адміністративним примусом, який застосовується компетентними органами державної

¹ Саміло Г. О. Теорія держави і права : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіт», 2010. С. 244; Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. С. 311; Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 322; Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 381; Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 437

² Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. Т.1. Загальне адміністративне право. С. 161

³ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В. Галунько, П. В. Діхтєвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко [та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 289

⁴ Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2008. С. 134

влади (їх посадовими особами) в формі застосування матеріального чи нематеріального стягнення до правопорушника¹. На нашу думку, наведене визначення обмежує обсяг поняття «адміністративна відповідальність», оскільки недоцільно зводити останнє лише до накладення стягнення, яке являється кінцевим результатом процедури притягнення до адміністративної відповідальності, а сама процедура є більш об'ємною.

Не можна оспорювати факт застосування примусових заходів впливу до правопорушника, що підкреслюється у визначенні, запропонованому В. К. Колпаковим: «адміністративна відповідальність — це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником»². Заслуговує на увагу своєрідна дефініція, сформульована І. П. Голосніченком: «адміністративна відповідальність — це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій — адміністративних стягнень»³.

Для більш детального з'ясування сутності адміністративної відповідальності розглянемо її характерні ознаки, що прямо чи опосередковано окреслені у вищенаведених тлумаченнях поняття «адміністративна відповідальність»: а) даний вид відповідальності застосовується лише за вчинення адміністративного проступку, а у разі вчинення інших протиправних діянь будуть мати місце інші види юридичної відповідальності; б) забезпечення процедури притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється за допомогою спеціальних заходів адміністративного примусу; в) регламентується нормами адміністративного права, як матеріальними, так і процесуальними, причому щодо норм

¹ Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. С. 76.

² Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 76.

³ Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В. Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2004. С. 430–432.

матеріального права, то вони можуть бути закріплені як в законодавчих, так і в підзаконних нормативно-правових актах¹; г) здійснюється в суворій відповідності з нормами законодавства; процес притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та судами²; г) передбачає настання негативних матеріально-соціальних наслідків для правопорушника, характер таких наслідків обумовлюється переліком видів адміністративних стягнень, передбачених ст.ст. 24, 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення³, серед яких прикладом наслідків матеріального характеру може бути штраф або конфіскація, а соціальними наслідками є громадські роботи чи обов'язок публічно вибачитись перед потерпілим; д) відсутність адміністративно-правових відносин, побудованих за моделлю «влада-підпорядкування», між особою правопорушника та суб'єктом притягнення до відповідальності⁴; е) «суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; відповідно до ст. 255 КУАП право складати протоколи про адміністративні правопорушення має широке коло уповноважених на те посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації, зокрема, органів державного пожежного нагляду, органів охорони здоров'я, органів охорони пам'яток історії та культури, органів державного енергонагляду, органів у справах захисту прав споживачів, фінансових органів, підприємств і організацій, у віданні яких наявні електричні мережі; органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної

¹ Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. С. 100–101; Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломєць. Київ : Істина, 2008. С. 134; Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 431–432

² Зелена О. В. Сутність юридичної відповідальності та роль правоохоронних органів у її забезпеченні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. С. 35

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

⁴ Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: науково-практичний посібник / О. Л. Копиленко, З. А. Загинеї, О. Н. Ярмиш [та ін.]; за заг. ред. Ю. М. Дьоміна. К. : Національна академія прокуратури України, 2014. С. 15

служби та ін.»¹. Остання ознака є основною під час розмежування адміністративної та дисциплінарної відповідальності.

Взагалі слід зазначити, що перелічені ознаки відрізняють адміністративну відповідальність від усіх інших видів юридичної відповідальності (кримінальної, цивільної та дисциплінарної). За процедурою притягнення до адміністративної відповідальності в межах здійснення провадження в справах про адміністративне правопорушення вона наближена до кримінальної відповідальності, але остання настає за злочини, які, на відміну від адміністративних проступків, є не суспільно небезпечними, а суспільно шкідливими діяннями. Відмінними є і суб'єкти притягнення до адміністративної відповідальності: в кримінальному провадженні це органи досудового розслідування та суди, а провадження в справах про адміністративне правопорушення здійснюється органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також судами. В той же час суди є єдиним суб'єктом притягнення до цивільної відповідальності, більш того, вона принципово відрізняється від адміністративної відповідальності з огляду на юридичну природу галузей права — приватної та публічної відповідно.

Відсутність власних функцій і принципів адміністративної відповідальності можна пояснити міжгалузевим характером даного правового інституту та єдиною метою, яка не змінюється в залежності від тієї чи іншої галузі права. Виключенням із зазначеного можуть бути закріплені в законодавстві принципи, на основі яких безпосередньо здійснюється процесуальні провадження притягнення особи до юридичної відповідальності, а також окремі завдання, які ставляться під час здійснення кожного окремого виду юридичної відповідальності для досягнення загальної мети. Зокрема, до завдань адміністративної відповідальності О. І. Герасимів і О. В. Захарова відносять: «охорону суспільних відносин, сформованих в процесі діяльності щодо виконання повноважень державних органів, від протиправної поведінки; гарантування прав громадян; виховання суб'єктів правовідносин в дусі дотримання різних адміністративних правил»².

¹ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В. Галунько, П. В. Діхтєвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко [та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 288.

² Герасимів О. І., Захарова О. В. Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності працівників

Інколи вчинення адміністративного делікту називають підставою виникнення адміністративної відповідальності. Погоджуємось з В. К. Колпаковим, який виділяє три види підстав настання юридичної відповідальності, так: «...до нормативних підстав належить наявність норм, які визначають діяння проступком, заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єктів відповідальності і юрисдикції; встановлюють правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо. До фактичних підстав відносять юридичні факти, пов'язані з проступком. Насамперед, це факт вчинення проступку і факт виконання заходів відповідальності. Крім цього, до них належать факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо. До документальних підстав включено наявність документів, оформлених відповідно до встановлених вимог»¹, наприклад, протокол про адміністративне правопорушення або постанова по справі про адміністративне правопорушення. Більш того, нормативні підстави можуть бути визначені відносно незмінними через те, що вони встановлені в законодавстві незалежно від здійснення посягання на охоронювані об'єкти, документальні підстави є певним наслідком факту існування двох інших підстав (нормативної та фактичної). Таким чином, адміністративне правопорушення є основною фактичною підставою притягнення особи до юридичної відповідальності, але не єдиною, тому що в даному випадку необхідне одночасне існування сукупності нормативних, фактичних і документальних підстав.

С. Т. Гончарук, характеризуючи трансформаційні процеси, що впливають на визначення сутності адміністративної відповідальності, вказує таке: «нині адміністративна відповідальність перестає розцінюватись здебільшого як вид управлінської діяльності, як одна з управлінських функцій (функція контролю), власне, як відповідальність суто «управлінська» (принаймні, за суб'єктами її застосування). Вона все більше сприймається як специфічна форма державно-правового реагування на певну категорію протиправних проявів, які розцінюються в законі

органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Сер.: Юридична.* 2013. Вип. 1. С. 223–224.

¹ Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. С. 76–77.

як адміністративні проступки; як самостійний правовий засіб охорони та захисту відповідних суспільних відносин»¹.

Науці адміністративного права також відомі окремі наукові дослідження, присвячені з'ясуванню сутності адміністративної відповідальності в різних суспільно важливих сферах і галузях, які відбивають особливості та значення останніх і екстраполюються на загальнотеоретичні положення адміністративної відповідальності. Прикладом названого може бути монографічна праця А. В. Матіоса, який, досліджуючи адміністративну відповідальність посадових осіб у сфері державного управління, визначив її сутність, яка полягає «у відповідальності органів державного управління перед громадянином у контексті повного і всебічного захисту прав громадян посадовими особами в сфері державного управління»².

Перш ніж перейти безпосередньо до з'ясування сутності та значення адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері публічної безпеки, необхідно зазначити, що її значення обумовлюється суспільною важливістю та корисністю, в той час коли сутність відбиває її основний зміст або основні положення, які його характеризують.

Нами вже неодноразово наголошувалось на відсутності легалізованого визначення поняття «публічна безпека», і хоча це певним чином негативно відбивається на розумінні обсягу сфери публічної безпеки, її суспільну важливість важко недооцінювати. Вона охоплює не тільки суспільні зв'язки, пов'язані з протидією негативному та шкідливому впливу, внаслідок певних факторів, умов, подій, діянь, що є наслідками різноманітних явищ (наприклад, природних або соціальних), а також безпосередньо забезпечує оптимальне існування суспільства та його потенційний розвиток, зокрема, шляхом охорони та захисту прав, свобод і інтересів громадян, матеріальних і духовних суспільних цінностей. Така діяльність реалізується в рамках правоохоронної функції держави. З огляду на те, що реалізація даної функції є обов'язком держави, забезпечення належного функціонування сфери публічної безпеки,

¹ Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник». Повітряне і космічне право»*. К., 2007. № 3 (4). С. 58.

² Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. С. 7.

в тому числі здійснення процедури притягнення до адміністративної відповідальності, здійснюється спеціально уповноваженими органами державної влади. Підсумовуючи все зазначене, можемо зробити такі висновки:

1. Значення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, полягає в тому, що за допомогою такого юридичного інституту населенню держави забезпечуються умови, які формувались протягом великого періоду часу під впливом звичаїв, традицій, національних особливостей, існуючих норм права та моралі і є прийнятними для нього. Переважно такі умови забезпечуються шляхом ретроспективного, поточного та перспективного впливу на поведінку осіб, перш за все тих, що демонструють антисоціальну поведінку, поведінку із деформованою правосвідомістю та схильні до вчинення адміністративних деліктів, з метою попередження, припинення вчинення ними адміністративних правопорушень, а також поновлення правового стану тих явищ, що стали об'єктами посягання.

2. Необхідно відмітити і стратегічне значення адміністративної відповідальності в сфері забезпечення публічної безпеки, оскільки від рівня та результатів забезпечення останньої безпосередньо залежить існування держави як політичного утворення, враховуючи те, що остання не може існувати без населення та правопорядку на своїй території, який забезпечується в тому числі за допомогою механізму адміністративної відповідальності в сфері публічної безпеки.

3. Зміст адміністративної відповідальності в сфері публічної безпеки в Україні вважаємо за можливе розкрити через наступні положення:

– має соціальну спрямованість, адже, по-перше, адміністративна відповідальність у сфері публічної безпеки є окремим видом соціальної відповідальності, а по-друге, має глобальне значення в контексті забезпечення правопорядку на території держави, від якого залежать міра можливості реалізації прав, свобод і інтересів особи та спокій громадян;

– здійснює контролюючий вплив на громадян з огляду на те, що лише існування даного інституту опосередковано зобов'язує осіб контролювати власну поведінку та дотримуватися закріплених у законодавстві правил і норм, утверджених в суспільстві, які визначаються національними та культурними особливостями

населення, не завдавати шкоди іншим особам, інтересам держави, а також оточуючому середовищу;

- носить превентивний характер — попереджає виникнення негативних явищ в правосвідомості особи, серед яких антигромадська та девіантна поведінка, правовий нігілізм, зневажливе ставлення до загальновизнаних правил норм і звичаїв, які знайшли своє відображення в чинному національному законодавстві в сфері публічної безпеки;

- спричиняє дуалістичні наслідки: з одного боку, це суспільний осуд особи правопорушника, а з іншого — настання негативних наслідків матеріального та матеріального характеру для особи, винної у вчиненні адміністративного делікту, які настають, як правило, шляхом законного обмеження її прав і свобод;

- являє собою правовідносини, які формуються внаслідок обов'язку особи правопорушника нести юридичну відповідальність і відповідних дій компетентних публічних органів, зокрема, шляхом застосування адміністративного примусу;

- для даної процедури характерною є наявність специфічного документального забезпечення (наприклад, складання протоколів про адміністративне правопорушення, протоколів про адміністративне затримання, постанов по справі про адміністративне правопорушення, рішення суду);

- регламентується як матеріальними, так і процесуальними нормами адміністративного права, які містяться в законах і підзаконних нормативно-правових актах, а власне адміністративна відповідальність настає тільки у випадку вчинення адміністративного проступку, який посягає на сферу публічної безпеки;

- носить ретроспективний характер: винну особу можна притягнути до адміністративної відповідальності в сфері публічної безпеки тільки тоді, коли правопорушення вже вчинене;

- забезпечення функціонування механізму притягнення до юридичної відповідності є прямим інтересом держави, виникнення якого пояснюється її обов'язком перед населенням щодо охорони та захисту прав, свобод і інтересів громадян, насамперед тих, що стосуються життя, здоров'я, безпеки, спокою, порядку, матеріальних і моральних цінностей.

Безсумнівно, адміністративне правопорушення, що посягає на сферу публічної безпеки, є одним із визначальних фактів, наявність якого впливає на приведення в дію механізму адміністративної

відповідальності. Від змісту та характеру такого посягання залежать конкретна процедура притягнення правопорушника до адміністративної регламентації, вид і міра негативних наслідків як результат її здійснення, а також безпосереднє досягнення мети існування інституту юридичної відповідальності взагалі та адміністративної зокрема.

4.3. Дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні

Утвердження законності як складного суспільно-правового явища відбувалось одночасно з виникненням держави, саме в цей період у суспільстві остаточно сформувалось осмислення необхідності встановлення допустимих правил і норм поведінки. Для того, щоб останні носили виключний обов'язковий характер, їм необхідно було надати офіційного статусу, зокрема, шляхом їх втілення в правові норми та закріплення у спеціальних документах, які мали форму законів. Це, в свою чергу, призвело до виникнення феномену законності, який дозволив вивести право на загальний рівень, зробивши його універсальним механізмом регулювання суспільних відносин, за допомогою якого забезпечується реалізація прав і свобод людини, втілюються функції держави. Законність перш за все пов'язана із встановленням панування права на території держави та за її межами, вона, як цілісна система, властива будь-якій сучасній демократичній правовій державі, містить множинність засад, ідей, положень, що визначають основи створення та застосування норм права, зокрема, тих, що регулюють поведінковий аспект суб'єктів — учасників правовідносин. З огляду на загальний характер законності, можна говорити про її визначальну роль у процесі становлення та функціонування системи права кожної країни, пронизуючи останню, вона відбивається в кожному її елементі, а тому властива будь-якому процесу в межах сфер, відносини в яких регулюються за допомогою юридичних норм.

Сучасна доктрина розкриває сутність законності в межах декількох аспектів: публічного адміністрування (як принцип,

метода, мета)¹; державний режим, спрямований на утвердження правопорядку²; правовий режим, на якому будується система суспільних відносин³; принцип юридичної⁴, зокрема, адміністративної відповідальності⁵. В. Л. Кулапов акцентує увагу на множинності форм законності, розглядаючи її як принцип, режим і метод: «1) законність як принцип організації соціальної дійсності, яка полягає в об'єктивній необхідності правової організації будь-якого суспільства; 2) законність як режим суспільно-політичного життя, який встановлює такий порядок взаємовідносин всіх суб'єктів правової дійсності, в якому панує закон, що втілює в собі ідеї гуманізму і справедливості; 3) законність як метод державного

¹ Адміністративне право України : підручник / В. М. Гарашук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. С.238; Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. . Київ : Атіка, 2008. С. 54; Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. С. 36–38, 345–346.

² Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 345; Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.]. М. : Норма, 1998. С. 365–367.

³ Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 112; Адміністративне право України : підручник / В. М. Гарашук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. С. 238

⁴ Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарева, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. С. 247; Скаун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. С. 433; Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 389; Сухонос В. В. Теорія держави і права : підручник. Суми: Університетська книга, 2014. С. 518

⁵ Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. С. 100; Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т.: Т. 1. Загальне адміністративне право / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінв Д. С., 2015. С. 162–163.

управління суспільством, за якого державна влада здійснює свої функції переважно правовими засобами»¹.

О. Л. Кучма взагалі відводить принципу законності ключову роль, на його думку, саме на підставі даного принципу стає можливим подальше втілення всіх інших законодавчих засад, обґрунтовуючи це «об'єктивною соціальною потребою зберігання цінності людського суспільства, опосередковану встановленням юридичних правил загальнообов'язкової поведінки»².

Наведені вище неоднозначні підходи до розуміння та втілення законності обумовлюють необхідність з'ясування її первісної сутності, похідної від етимології зазначеного поняття, яка, між тим, є досить розгалуженою. Так, поняття «законність», корелюючись із іншим терміном — законний, означає такий, що: «1) спирається на закон, здійснюється або відбувається відповідно до закону; встановлений законом; який має право на що-небудь; 2) має підставу; справедливий»³. Із зазначеного вбачається безпосередній зв'язок поняття «законність» та його утворюючої категорії — закону, тобто загальновизнаного правила⁴. Таким чином, про законність можна говорити як про певне фундаментальне явище, на якому ґрунтується діяльність суб'єктів права, розвиваються різноманітні правові відносини та функціонують юридичні інститути та підсистеми.

Законність як правовий принцип знайшла своє закріплення в ряді міжнародних документів (наприклад, на неї безпосередньо вказується в Преамбулі Загальної декларації прав людини 1948 року⁵), ст. 19 Конституції України⁶, а також інших законодавчих актах (наприклад, у ст. 8 Закону України «Про Національну

¹ Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Норма, 2011. С. 360.

² Кучма О. Л. Принципи законності й верховенства права: проблеми правозастосування. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2015. Вип. 6. Т. 1. С. 151.

³ Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 3, 1972. С. 156.

⁴ Етимологічний словник української мови: в 7 т. / за заг. ред. О. С. Мельничука. К. : Наукова думка, 1985. Т. 2. С. 227.

⁵ Загальна декларація прав людини 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

⁶ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

поліцію»¹ чи ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування»²). Щодо двох останніх прикладів, необхідно пояснити, що вони обидва є актуальними саме через те, що визначають основні засади діяльності суб'єктів, уповноважених державою здійснювати процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. У такому випадку принцип законності тлумачиться як безумовне правило додержання чинного законодавства та здійснення службової діяльності виключно в рамках закону, що повністю відповідає вказаній конституційній нормі: «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»³ (ч. 2 ст. 19 Основного Закону держави).

Таке розуміння законності певною мірою співпадає з науковими поглядами, сформованими в процесі дослідження даного явища. Зокрема, В. М. Марчук надає власну дефініцію поняття «законність» — «це принцип функціонування суспільства у певному режимі, для якого характерна вимога суворого і неухильного додержання законів держави усіма громадянами, посадовими особами, державними органами, громадськими об'єднаннями та всіма іншими суб'єктами права, а також їхнє реальне виконання»⁴. Схожі погляди мають С. Т. Гончарук⁵ і Л. В. Петрова⁶, вони зауважують, що законність означає пряму необхідність виконання приписів законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів.

Відособленою виглядає думка видатного вченого С. С. Алексєєва щодо законності як такого «політико-правового режиму, таких умов життя, такої правової атмосфери, які захищають

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580—VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40—41. Ст. 379.

² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97—ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

³ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96—ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁴ Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Основні поняття та категорії права : навч. посіб. К. : Істина, 2001. С. 31.

⁵ Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини : навч. посіб. К. : НАВСУ, 2000. С. 138.

⁶ Петрова Л. В. Фундаментальні проблеми методології права (філософсько-правовий дискурс) : монографія. Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 1998. С. 176—177.

особистість від свавілля влади, масу людей — від анархії, суспільство в цілому — від насилля, хаосу, безладу»¹. В такому випадку законність тяжіє до правопорядку, зв'язок між якими досить вдало демонструє Н. М. Оніщенко, вбачаючи законність «найбільш адекватною формою закріплення правопорядку», в якій закон виступає мірою свободи, а законність визначає необхідність її додержання у встановлених межах². Розширює межі розуміння даного поняття в такому контексті Ю. С. Шемшученко, вказуючи на те, що «законність і правопорядок є необхідними умовами і засобами максимально повного забезпечення прав і свобод громадян, а заснований на праві та законності правопорядок є обов'язковим елементом правової держави»³.

Досліджуючи правосвідомість, правопорядок та законність як чинники правомірної поведінки, О. О. Барабаш розглядає категорію законності як засіб додержання суб'єктами норм законодавства і, як наслідок, забезпечення правомірної поведінки, причому «законність як елемент демократії повинна забезпечувати не пасивну реалізацію громадянами вимог правових норм, а їх активне використання задля викорінення антисоціальних явищ у всіх сферах життя нашого суспільства. Законність виступає чинником зміцнення соціального порядку, що встановлюється державою і закріплений системою законодавства. Звісно, правильніше розглядати законність як певний режим (стан) суспільних відносин, який характеризується їх відповідністю приписам правових норм. Законність, характеризуючи стан юридичної правомірності суспільних відносин, є передумовою правопорядку, умовою його виникнення і зміцнення»⁴.

Законність також є одним із принципів, на яких ґрунтується юридична, а відповідно, і адміністративна відповідальність, він (принцип законності) визначає юридичну відповідальність як таку, що: «настає тільки за діяння, передбачені законом; застосовується на

¹ Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.]. М. : Норма, 1998. С. 367.

² Оніщенко Н. М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 16.

³ Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. С. 696.

⁴ Барабаш О. О. Правосвідомість, правопорядок та законність як чинники правомірної поведінки. *Форум права*. 2018. № 3. С. 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_3_3 (дата звернення 12.04.2019).

засадах суворой відповідності до визначеного законом порядку; пов'язана з наявністю складу правопорушення (тобто протиправного, винного діяння); її застосування ініціюється лише передбаченими законом компетентними органами; передбачає конституційність закону, що встановлює міру відповідальності»¹; настає незалежно від рівня обізнаності в чинному законодавстві (за правилом «незнання законів не звільняє від відповідальності»).

Проведений аналіз дає підстави говорити про уніфікованість правового феномену законності, незважаючи на те, що тлумачити його можна по-різному в залежності від сфери його реалізації. Так, законність є тим підґрунтям, на якому будується діяльність органів державної влади, в той же час держава втілює свої функції з суворим додержанням нормативних приписів, зокрема, це стосується притягнення винних осіб до юридичної, в тому числі адміністративної відповідальності. Більш того, за допомогою здійснення такої процедури в країні встановлюється правопорядок, який, у свою чергу, є важливою умовою, без наявності якої ані розвиток держави, ані функціонування суспільства неможливі.

Законність як принцип притягнення адміністративної відповідальності визначає основи її реалізації незалежно від об'єкта, суб'єкта та обставин вчинення посягання, що впливає зі ст. 245 Кодексу України про адміністративне правопорушення: «завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності»². У наведеній нормі вказівка на необхідність розгляду та вирішення справи згідно з вимогами чинного законодавства є безпосереднім втіленням принципу законності. Проте, вказаний принцип втілюється не тільки під час розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення. Він також буде мати місце під час документування

¹ Грек Т. Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат*. 2010. № 10. С. 44.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

адміністративного проступку та встановлення обставин його вчинення. З цього можна зробити висновок, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, пов'язане безпосередньо з діяльністю суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати провадження по ним, включаючи застосування заходів забезпечення провадження по справі про адміністративні правопорушення, в разі необхідності. Тобто діяльність уповноважених на це суб'єктів не повинна виходити за межі чинного законодавства. Разом із тим, встановити норми чи правила недостатньо, необхідно створити механізми їх забезпечення та втілення, складовою яких є контрольно-наглядова діяльність за додержанням і виконанням таких нормативних положень. Такий обов'язок покладається на органи прокуратури (прокурор і заступник прокурора), які уповноважені здійснювати нагляд за виконанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення шляхом: «порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення; ознайомлення з матеріалами справи; перевірки законності дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; прийняття участі у розгляді справи; внесення клопотань; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; внесення подання, оскарження постанови і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчиненням інших передбачених законом дій»¹ (ч. 1 ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

В той же час, якщо звернутись до основного нормативно-правового акта, що регулює діяльність органів прокуратури, — Закону України «Про прокуратуру», знаходимо функції прокуратури, серед яких: «1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового

¹ Там само.

характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян»¹ (ст. 2). З аналізу змісту зазначеної статті не можна однозначно зробити висновок про наявність у прокурора повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням законодавства в справах про адміністративні правопорушення, в тому числі через відсутність єдиного підходу щодо розуміння особистої свободи особи як в законодавстві, так і в правовій доктрині. Так, якщо виходити з розуміння особистої безпеки, яку пропонує О. І. Басалик: «як можливість фізичних осіб (людей) здійснювати (мати можливість здійснювати) ті дії, які вони вважають необхідними для себе у визначений проміжок часу, не виходячи за рамки системи загальнообов'язкових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають з приводу практичної реалізації виконавчої влади держави, громадянами якої вони являються»², можна зробити висновок, що серед вказаних функцій немає жодної, яка б вказувала на те, що прокуратура уповноважена на здійснення нагляду за додержанням законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, зокрема, в сфері публічної безпеки. Хоча адміністративна відповідальність у деякому сенсі передбачає здійснення заходів примусового характеру (наприклад, застосування превентивних і примусових поліцейських заходів для припинення та попередження проступків, здійснення заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення та накладення адміністративного стягнення — адміністративного арешту), але не всі вони стосуються обмежень особистої свободи.

На противагу наведеному М. А. Комзюк наводить власне розуміння поняття «обмеження особистої свободи громадян за адміністративним правом» — це «обмеження особистої свободи громадян за адміністративним правом», а саме: це встановлені адміністративно-правовими нормами межі реалізації фізичною особою прав (свобод), що виражаються в заборонах, вторгненнях, обов'язках, відповідальності, існування яких зумовлене необхідністю захисту визначених законом цінностей та

¹ Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

² Басалик О. І. Особиста свобода громадян в адміністративному праві. *Форум права*. 2011. № 1. С. 61–62. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11boivap.pdf> (дата звернення 13.04.2019).

забезпечення необхідного балансу між інтересами особистості, суспільства і держави»¹. Якщо ж прийняти таке визначення за догму, то ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення корелюється з функцією прокуратури щодо здійснення наглядової діяльності під час застосування примусових заходів, які спрямовані на обмеження особистої свободи громадян. Таким чином, визначення становища та ролі прокурора в дотриманні законності під час реалізації відповідальності за адміністративні проступки, на нашу думку, обумовлюється не досить коректним змістом функцій прокуратури, закріплених у національному законодавстві, оскільки в залежності від використання підходу до тлумачення категорії особистої свободи такий підхід може бути досить неоднозначним.

Зважаючи на те, що адміністративна відповідальність у сфері публічної безпеки переважно настає за правопорушення, передбачені Главою 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в даному підрозділі ми розглянемо діяльність органів, уповноважених притягати осіб до адміністративної відповідальності за вказані правопорушення. У ст.ст. 218–223, 255, 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення, які регламентують порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності, встановлено повноваження відповідних суб'єктів: 1) розглядати справи по суті: адміністративні комісії; виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад; адміністратори центрів надання адміністративних послуг (у виключних випадках, передбачених законом); судді районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів; органи Національної поліції; Державна служба України з надзвичайних ситуацій як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку (п. 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052²); 2) складати протоколи про адміністративні

¹ Комзюк М. А. Контроль та нагляд як засоби забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. *Наше право*. 2015. № 2. С. 57–58.

² Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3514.

правопорушення: органи Національної поліції; органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій; органи охорони здоров'я; органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (про правопорушення, вчинені військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів, а також працівниками Збройних Сил України під час виконання ними службових обов'язків); органи Міністерства юстиції України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань (п. 1 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 228)¹; органи опіки та піклування; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, — виконавчі органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями; власники підприємства, установи, організації або уповноважений ними орган; слідчий; член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; працівники відомчої, сільської пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян; державні виконавці; 3) застосовувати заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення: органи Національної поліції; органи прикордонної служби; старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони (при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно); посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

В той же час не можна говорити про абсолютне дотримання суб'єктами законності, адже вони нерідко з різних міркувань нехтують тими чи іншими правилами, в такому випадку особливої цінності набуває процедура забезпечення додержання законності, яка здійснюється за допомогою різноманітних методів, засобів, що

¹ Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.

знаходять своє відображення в таких основних формах: контроль, нагляд, звернення до державних органів¹.

Розглядаючи контрольну та наглядову діяльність, необхідно зазначити, що їх розмежування досі є актуальною науковою проблемою, оскільки незважаючи на те, що зміст даних категорій відрізняється між собою, їм притаманні схожі, а іноді і спільні риси, як, наприклад, мета, засоби та методи, що сприяють наближенню сутності однієї категорій до іншої. Зближенню вказаних видів діяльності сприяє і те, що досить часто вони здійснюються одночасно з єдиною метою, яка полягає у виявленні порушень або відхилень від встановлених норм і правил за допомогою застосування різноманітних способів, засобів і методів. Для окреслення останніх пропонуємо детальніше розглянути етимологічну сутність обох понять: контроль полягає у «перевірці, обліку діяльності кого-, чого-небудь, нагляду за кимось, чимось»², а нагляд³ як дія за значенням наглядати означає «пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку і т. ін.»⁴. Із зазначеного вбачається, що контроль здійснюється за допомогою перевірки з метою з'ясування відповідності реальних обставин очікуванням і нормативам, а нагляд полягає у проведенні епізодичного чи системного моніторингу з метою реалізації контрольної діяльності.

Поняття «контроль» за своїм обсягом є ширшим від поняття «нагляд», а тому наглядова діяльність не може ототожнюватись із контрольною, оскільки фактично є її складовою. Відмежовувати вказані поняття Л.Р. Грицаєнко пропонує за наступними положеннями: 1) держава переважно реалізує саме контрольну діяльність, у той же час єдиним суб'єктом втілення державного нагляду залишаються органи прокуратури; 2) контроль передбачає втручання в діяльність об'єкта, коли це є необхідним і виправданим, і нерідко тягне за собою притягнення до відповідальності в разі

¹ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2001. С. 661; Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини : навч. посіб. К. : НАВСУ, 2000. С. 140

² Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4, 1973. С. 271.

³ Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 5, 1974. С. 41.

⁴ Там само. С. 49.

виявлення порушень і невідповідностей, причому, як правило, суб'єкт контролю та притягнення до відповідальності є одним і тим же суб'єктом, в той час коли нагляд зводиться до «пасивного» спостереження; «3) контролюючі органи можуть перевіряти не лише законність, а й доцільність; мета прокурорського нагляду — слідкувати за дотриманням законності; 4) нагляд прокуратури стосується практично всіх сфер суспільних відносин (економічних, політичних, соціальних), натомість, органи контролю спеціалізуються у конкретно визначених сферах суспільних відносин; 5) до предмета нагляду входить діяльність самих контролюючих органів, водночас, протилежне виключається законом»¹.

Зауважимо, що частина з наведених відмінностей характеризує саме державну контрольно-наглядову діяльність, в тому числі яка провадиться органами прокуратури та позначається в законодавстві як нагляд, одночасно поряд із державним контролем існує ще один його вид — громадський контроль, який прямо впливає на рівень ефективності публічного адміністрування. З цього приводу Я. І. Маслова вказує наступне: «ефективність державного управління, його здатність до модернізації значною мірою залежить від рівня комунікації між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Важлива роль при цьому відводиться громадському контролю та нагляду, які у цивілізованому суспільстві є невід'ємним елементом системи державно-владних, громадських, гуманітарних та інших відносин»².

Невизначеним це питання залишається і в законодавстві, зокрема, в нормативно-правових актах, що регулюють сфери цивільної та державної авіації. Зокрема, в Положенні про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті, затвердженому наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 р. № 895³, зміст

¹ Грицаценко Л. Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 36–37.

² Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 71.

³ Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005

терміну нагляд пояснюється через контрольну діяльність, метою здійснення якої є системний моніторинг за втіленням законодавчих норм. Контрольну діяльність законодавець ототожнює з проведенням перевірки, результати якої можуть позначитись на процесі функціонування об'єкта перевірки, — такого висновку доходимо з аналізу змісту ст. 2 Закону України «Про банки та банківську діяльність»¹, розділу II Правил безпеки під час експлуатації магістральних нафтопроводів, затверджених наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 23.05.2007 р. № 110², п. П. 16 п. 6 розділу I Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55³. Не поглиблюючись в складну змістовну наукову дискусію з приводу співвідношення контролю та нагляду, оскільки це питання є непринциповим для з'ясування поставленого завдання в даному підрозділі, зазначимо, що контроль, так само як і нагляд, є способом дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності у сфері публічної безпеки, яка насамперед пов'язана з діяльністю суб'єктів, уповноважених на це державою. Тому ми підтримаємо А. В. Денисову, яка вказує на необхідність розмежування контролю та нагляду «навіть тоді, коли законодавець для визначення назви і регулювання повноважень тих чи інших органів використовує обидва терміни. Можна стверджувати, що спільним у цих термінах є лише мета — забезпечення законності і порядку в державному (публічному) управлінні»⁴.

№ 895. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1503-05/ed20051225/find?text=%CA%EE%ED%F2%F0%EE%EB%FC> (дата звернення 11.04.2019).

¹ Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121—III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5—6. Ст. 30.

² Про затвердження Правил безпеки під час експлуатації магістральних нафтопроводів : наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 23.05.2007 № 110. *Офіційний вісник України*. 2007. № 99. Ст. 3591.

³ Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 770.

⁴ Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL:

Щодо звернень громадян як однієї з форм контрольно-наглядової діяльності, то такі звернення можуть бути подані у формі заяв, пропозицій, клопотань і скарг; напевно, останні є одним із найпоширеніших видів звернень громадян у контексті дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на сферу публічної безпеки. Це обумовлюється самим змістом скарги, який випливає з її дефініції: «скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб»¹ (ч. 4 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян»), яка, як правило, подається вищому органу чи керівництву суб'єкта, який, на думку особи, що подає скаргу, порушив її права та інтереси, в тому числі внаслідок порушення законності. Достатньо прогресивною формою громадського контролю можна вважати взаємодію з громадськістю. Наприклад, Законом України «Про Національну поліцію» передбачено, що: «поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» (ч. 1 ст. 89); «контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України» (ч. 1 ст. 90).

Нами вже неодноразово було наголошено на тому, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, безпосередньо втілюється у діяльності суб'єктів, уповноважених документувати факти вчинення таких проступків та розглядати по суті провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені главою 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення; у рамках даного підрозділу нами також була визначена система таких суб'єктів. В такому випадку об'єктом контролю та нагляду в незалежності від його виду

<http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013> (дата звернення 12.04.2019).

¹ Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

(державного чи громадського) буде саме діяльність уповноважених осіб відповідних органів державної влади, а тому дотримання законності безпосередньо пов'язане з діяльністю таких органів. В той же час майже для кожного органу державної влади передбачена власна система контрольно-наглядової діяльності, включаючи власних суб'єктів і механізми її реалізації. Тому в даному випадку, на нашу думку, важливе значення відіграє контроль за діяльністю органів, уповноважених реалізовувати адміністративну відповідальність, який може бути здійснено як в судовому, так і в позасудовому порядку (в останньому випадку переважно шляхом подання звернень або прийняття безпосередньої участі в роботі того чи іншого органу державної влади). Специфічний статус суб'єктів, уповноважених реалізовувати адміністративну відповідальність, обумовлює особливий порядок оскарження їх дій або прийнятих рішень у порядку адміністративного судочинства, де предметом оскарження може бути законність: нормативно-правових та індивідуальних актів або їх окремих положень; дій (дія чи бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, в тому числі прийнятих ними рішень (ч.1 ст.5 Кодексу адміністративного судочинства¹).

Важливу роль у дотриманні законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, має парламентських контроль (як різновид державного контролю), який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, зокрема, з метою: «захисту прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та поваги до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод»².

Отже, дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

² Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

посягають на публічну безпеку в Україні, здійснюється в процесі контрольно-наглядової діяльності, де, власне, контроль і нагляд є провідними способами, що використовуються не тільки для дотримання законності.

Ефективна контрольно-наглядова діяльність є не єдиною складовою дотримання законності, в тому числі під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері публічної безпеки. Не менш важливими в даному випадку є забезпечення її нормативної основи, яка пов'язана із прийняттям якісних нормативно-правових актів і забезпеченням механізму їх реального втілення, оскільки «мертві норми права» фактично не несуть жодних юридичних наслідків і не мають сенсу. Безумовним законодавчим приписом у дотриманні законності є обов'язок органів державної влади та їх посадових осіб чітко дотримуватись положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, у той же час для справжнього втілення законності органами, які реалізують адміністративну відповідальність за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, необхідно, щоб такі суб'єкти не тільки дотримувалися законодавчих приписів, а й розуміли важливість такого додержання, мету, цілі та негативні наслідки в разі вчинення протиправних дій і прийняття незаконних рішень. Таким чином, додержання законодавчих норм і протидія порушення або спробам порушення прав свобод і інтересів громадян повинно бути не їх обов'язком, а їх свідомим бажанням.

Об'єктивне дослідження сутності феномену законності дозволяє зробити наступні висновки:

1. Законність можна розглядати як принцип, метод, мету публічного адміністрування; державний режим; правовий режим — основу побудови всієї системи права; принцип адміністративної відповідальності. Саме як принцип законність втілюється під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку.

2. Метою дотримання законності, в тому числі під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, є охорона прав і свобод людини та утвердження правопорядку в державі.

3. Законність є тією фундаментальною засадою, на основі якої функціонує інститут юридичної, в тому числі адміністративної відповідальності, ґрунтується діяльність суб'єктів реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що

посягають на публічну безпеку, виникають і розвиваються правовідносини, пов'язані з виявленням, документуванням та здійсненням проваджень у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на сферу публічної безпеки.

4. Зміст дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, переважно втілюється в обов'язку відповідних суб'єктів здійснювати дискреційні повноваження лише в межах, встановлених законодавством, неухильно дотримуючись правила «дозволено все те, що передбачено законом».

5. Дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, забезпечується системою суб'єктів, уповноважених здійснювати документування адміністративних правопорушень, провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також у разі необхідності застосовувати заходи його забезпечення: адміністративні комісії; виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад; адміністратори центрів надання адміністративних послуг; суди; органи Національної поліції; органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій; органи охорони здоров'я; органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи Міністерства юстиції України; органи опіки та піклування; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів — виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями; власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ними органи; слідчий; член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; працівники відомчої, сільської пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян; державні виконавці; органи прикордонної служби; старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони (при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно).

6. Дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, також передбачає здійснення контрольно-наглядової діяльності за процедурою притягнення особи до такого виду

відповідальності шляхом здійснення державного та громадського контролю.

7. Державний контроль за дотриманням законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на сферу публічної безпеки, насамперед здійснюється органами прокуратури та Уповноваженим Верховної Ради з прав людини у формах прокурорського нагляду та парламентського контролю відповідно.

8. На підставі аналізу норм ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка регламентує здійснення прокурорського нагляду за дотриманням законності під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, зокрема, тих, що посягають на сферу публічної безпеки, і ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», що закріплює функції прокуратури, зроблено висновок щодо неоднозначності розуміння здійснення наглядової діяльності прокуратурою в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, зокрема, через відсутність конкретної вказівки на даний напрям в основному законі, що регламентує діяльність органів прокуратури. З метою уточнення норм законодавства в сфері здійснення прокурорського нагляду пропонуємо викласти п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» в такій редакції: «нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

9. До основних форм дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за адміністративні проступки в сфері публічної безпеки необхідно віднести: контроль, нагляд, звернення до державних органів шляхом подання заяв, пропозицій, клопотань і скарг.

10. Достатньо прогресивними формами громадського контролю вбачається також безпосередня взаємодія з громадськістю, яка проявляється у втіленні спільних проєктів (програм, заходів) та безпосередній участі громадян у формуванні та діяльності суб'єктів дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що посягають на сферу публічної безпеки.

11. Юридична категорія законності пов'язана не тільки з неухильним дотриманням законодавчих приписів. Навпаки, такий факт обумовлює необхідність чіткої регламентації діяльності, в процесі якої здійснюється безпосереднє дотримання законності суб'єктами реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку. Будь-яка діяльність в юриспруденції ґрунтується на фундаментальних засадах, основних положеннях і ідеях, які зазвичай втілюються в законодавчо закріплених принципах, на підставі яких провадиться вказана діяльність. У той же час у чинному адміністративному законодавстві відсутні принципи, на підставі яких здійснюється провадження в справах про адміністративні правопорушення, що, на нашу думку, є прогалиною адміністративного права та негативно позначається на утвердженні законності, а відповідно, не сприяє ефективній охороні та захисту прав і свобод громадян і підвищенню рівня правопорядку в країні. На нашу думку, таку прогалину можна усунути шляхом закріплення у Розділі IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення глави 18–А «Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення», кожна стаття якої буде відповідати конкретному принципу, на підставі якого повинно здійснюватись таке провадження, де особливе місце буде відведено принципу законності.

Висновки до розділу 4

Зазначено, що фактична характеристика адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки може бути представлена двоєдиною системою, яка складається з підсистем зовнішніх і внутрішніх ознак. До останніх, на нашу думку, слід віднести ті, що характеризують його зміст, внутрішню складову і впливають із юридичних складів проступків у сфері публічної безпеки, а до зовнішніх — усі інші риси, які переважно стосуються зовнішнього вираження адміністративного правопорушення, здійснення посягання на об'єкти сфери публічної безпеки. З наведеного випливає те, що визначення поняття та особливостей адміністративних правопорушень неможливе без з'ясування їх змісту, що, в свою чергу, обумовлює необхідність дослідження не тільки загальних ознак правопорушень, зокрема, адміністративних,

а й юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки.

Визначено, що значення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, полягає в тому, що за допомогою такого юридичного інституту населенню держави забезпечуються умови, які формувались протягом великого періоду часу під впливом звичаїв, традицій, національних особливостей, існуючих норм права та моралі і є прийнятними для нього. Переважно такі умови забезпечуються шляхом ретроспективного, поточного та перспективного впливу на поведінку осіб, перш за все тих, що демонструють антисоціальну поведінку, поведінку із деформованою правосвідомістю та схильні до вчинення адміністративних деліктів, з метою попередження, припинення вчинення ними адміністративних правопорушень, а також поновлення правового стану тих явищ, що стали об'єктами посягання.

Акцентовано увагу, що хоча адміністративна відповідальність у деякому сенсі передбачає здійснення заходів примусового характеру (наприклад, застосування превентивних і примусових поліцейських заходів для припинення та попередження проступків, здійснення заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення та накладення адміністративного стягнення — адміністративного арешту), але не всі вони стосуються обмежень особистої свободи.

Наголошено, що законність є тією фундаментальною засадою, на основі якої функціонує інститут юридичної, в тому числі адміністративної відповідальності, ґрунтується діяльність суб'єктів реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, виникають і розвиваються правовідносини, пов'язані з виявленням, документуванням та здійсненням проваджень у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на сферу публічної безпеки.

Обґрунтовано, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, забезпечується системою суб'єктів, уповноважених здійснювати документування адміністративних правопорушень, провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також у разі необхідності застосовувати заходи його забезпечення: адміністративні комісії; виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад;

адміністратори центрів надання адміністративних послуг; суди; органи Національної поліції; органи Державної служби України з надзвичайних ситуацій; органи охорони здоров'я; органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; органи Міністерства юстиції України; органи опіки та піклування; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів — виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; посадові особи, уповноважені на те місцевими державними адміністраціями; власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ними органи; слідчий; член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; працівники відомчої, сільської пожежної охорони та члени добровільних пожежних дружин (команд), протипожежних об'єднань громадян; державні виконавці; органи прикордонної служби; старша у місці розташування охоронюваного об'єкта посадова особа воєнізованої охорони (при вчиненні правопорушень, зв'язаних з посяганням на охоронювані об'єкти, інше майно)

Розділ 5

Шляхи вдосконалення адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні

5.1. Закордонний досвід забезпечення публічної безпеки та шляхи його впровадження в Україні

Забезпечення публічної безпеки як невід'ємної складової національної безпеки завжди було в центрі уваги зовнішньої та внутрішньої політики всіх без виключення країн у світі. При цьому, достеменним є те, що кожна держава має власні особливості, пов'язані із станом злочинності, соціально-економічними показниками, політичним курсом, пріоритетами розвитку, географічним розташуванням, адміністративно-територіальним поділом. Ці та інші фактори в комплексі визначають політику держави в сфері забезпечення публічної та національної безпеки, а також стратегії їх втілення. Кожна з таких програм, крім визначення конкретних проблем, що негативно позначаються на стані публічної безпеки, декларує сукупність різноманітних заходів, спрямованих на поліпшення соціально-економічного стану громадян, удосконалення роботи правоохоронних органів і їх взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, застосування сучасних комп'ютерних і інших технологій.

Виникнення нових та поширення вже існуючих загроз, наприклад, таких як тероризм, збройні конфлікти, масове поширення нелегальної зброї, поставило перед країнами низку питань, пов'язаних із переглядом курсу національної безпеки та визначенням нових пріоритетних напрямів її розвитку. Процес забезпечення публічної безпеки має передбачати застосування комплексу різноманітних методів, послідовну реалізацію систематичних дій, які прямо чи опосередковано повинні сприяти ефективності забезпечення публічної безпеки. В такому випадку доцільно не говорити про діяльність якого-небудь окремого органу, до компетенції якого віднесено охорону правопорядку, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, протидію злочинності, а

підходити до дослідження зарубіжного досвіду забезпечення публічної безпеки більш широко — як до діяльності держави, в особі її органів, що включає в себе різні за своїм характером заходи, де пріоритетним напрямом є соціальний діалог. Враховуючи зазначене, в даному підрозділі ми спробуємо розглянути особливості діяльності державних і недержавних інституцій в окремих зарубіжних країнах, що прямо чи опосередковано стосується забезпечення публічної безпеки.

На думку Г. О. Швиданенко та Є. А. Бортніка, найбільш грамотно побудованою системою національної безпеки є система Сполучених Штатів Америки, яка забезпечується: «по-перше, підтримкою військової переваги над будь-якою іноземною державою або групою держав; по-друге, налагодженням союзницьких відносин із сильними державами на міжнародній арені; по-третє, збереженням обороноздатності країни на такому рівні, який дозволяє успішно протистояти будь-яким ворожим та руйнівним діям, що здійснюються відкрито або таємно»¹. Одночасно її пріоритетами є національні інтереси та цілі, що визначають стратегічні завдання, які необхідно виконати з метою забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої політики держави, при цьому перші — ця інтегровані форми зовнішнього виразу суспільних і особистих інтересів. До таких стратегічних завдань було віднесено: охорону та захист державної території; утвердження миру, навіть через застосування сили; розвиток країни та посилення впливу Америки на міжнародній арені.

Італія також нещодавно презентувала оновлену стратегію забезпечення національної безпеки, виклавши її в документі під назвою «Біла книга міжнародної безпеки та оборони»², основою якої є три складові, а саме євроінтеграція, трансатлантичне співробітництво та активна міжнародна політика, насамперед із країнами-партнерами, тобто тими, що входять до Європейського Союзу.

¹ Швиданенко Г. О., Бортнік Є. А. Стратегія національної безпеки США в умовах змін глобального безпекового середовища. *International security in the frame of modern global challenges: collection of scientific works*. Vilnius, 2018. Р. 448.

² Первалова А. А. Белая книга международной безопасности и обороны и перспективы Италии в североатлантическом альянсе. *Известия Уральского Федерального университета*. Серия 3: Общественные науки. 2017. № 1. Т. 12. С. 132.

Стратегія розвитку системи національної безпеки Республіки Польща до 2022 року декларує п'ять основних цілей: «перша – підвищення ефективності двосторонньої і багатосторонньої роботи, особливо з США, а також в рамках Вишеградської групи. Другою метою є зміцнення військового потенціалу країни. Третя мета позначена як розвиток опірності по відношенню до непередбачених і надзвичайних загроз національній безпеці. Четверта — інтеграція політики безпеки і політики розвитку, під якою мається на увазі охорона навколишнього середовища, охорона материнства і дитинства та т. д. П'ята мета — це створення умов розвитку інтегрованої системи національної безпеки, що має на увазі контроль над кризовими ситуаціями в рамках військового управління»¹. Крім того, Польща вже протягом декількох десятиліть є активним учасником низки міжнародних груп і проєктів, за допомогою яких уряд намагається вирішити масштабні проблеми, зокрема: терористичні акції та загрози, використання та поширення зброї масового ураження, транснаціональна злочинність, кіберзлочинність тощо². Таким чином, державна політика в сфері забезпечення національної безпеки переважно передбачає кореляцію воєнної автономії країн із плідним співробітництвом між ними задля подолання сучасних світових загроз. В свою чергу, публічна безпека є складовою національної безпеки та одним із тих основоположних елементів, без яких по суті неможливе втілення державної політики в цій сфері. Адже поняття публічна безпека хоча і є за своїм змістовним наповненням набагато вужчою категорією, ніж національна, але без першої забезпечення останньої вбачається неможливим. Нагадаємо, що публічна безпека за своєю юридичною природою є складним багатогранним поняттям, яке пов'язане з охороною та захистом від неправомірних посягань основоположних прав, свобод, інтересів людини та громадянина, завдяки чому суспільство функціонує та прогресує, являючи собою основу державної надбудови. Тому цілком обґрунтовано виглядає конституційна норма, яка проголошує життя, здоров'я, честь,

¹ Довжик Н. Р. Особенности системы национальной безопасности Республики Польша на современном этапе. *Глобальная и региональная безопасность в XXI веке* : материалы научных конференций. Екатеринбург г: Издательство Уральского университета, 2014. С. 113.

² Довжик Н. Р. Бинарность стратегий национальной безопасности современной Польши. *Известия Уральского Федерального университета. Серия 3: Общественные науки*. 2014. № 2. Т. 9. С. 91.

гідність, безпеку та недоторканість найвищими соціальними цінностями, а обов'язок їх забезпечення покладається на державу в особі її спеціально уповноважених органів, переважно правоохоронної спрямованості. Серед останніх Національній поліції України відводиться особливе місце, оскільки саме перед нею поставлений комплекс завдань, виконання яких дозволяє здійснювати ефективну охорону та захист прав і свобод людини, протидіяти злочинності та сприяти утвердженню правопорядку на території всієї держави та в окремих її регіонах.

Дослідження зарубіжного досвіду діяльності органів поліції сьогодні, в умовах завершальних етапів реформування поліції України, є вкрай актуальним з огляду на те, що саме періоди змін, перебудов і перетворень є найбільш сприятливими для впровадження нових концептуальних засад діяльності всіх без виключення систем, та з урахуванням того, що в попередніх розділах ми визначили, що саме органи Національної поліції України є спеціальним суб'єктом, на якого покладено обов'язок щодо забезпечення публічної безпеки. Сучасна українська поліція в своїй діяльності керується західною моделлю «Community Policing», яка сповідує доктрину нерозривного взаємозв'язку поліції та громади як під час з'ясування обставин вчинення правопорушень, так і у процесі вирішення питань, пов'язаних із перспективними планами щодо забезпечення публічної безпеки на певних територіях або об'єктах, а також врахування думки громадян про роботу поліції взагалі та покращення окремих видів діяльності. Цікавим у такому контексті є те, що вказана модель запроваджується в різних країнах неоднаково. Зокрема, в Голландії вона передбачає двостороннє перманентне інформування громадськості, наприклад, шляхом невідкладного надання відомостей про події, що можуть негативно вплинути на стан публічної безпеки, порядку та суспільний спокій. Органи місцевого самоврядування також звітують перед поліцією про проведені ними заходи щодо зміцнення публічної безпеки, викладають свої пропозиції щодо поліпшення стану правопорядку. В свою чергу, керівники територіального органу поліції обговорюють плани по охороні публічної безпеки з територіальними громадами та представниками органів місцевого самоврядування¹.

¹ Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. С. 165–166.

С. В. Міловідова, досліджуючи зарубіжний досвід запобігання адміністративним правопорушенням, зазначає, що в країнах англосаксонської системи права, зокрема, Сполучених Штатах Америки та Великобританії, громадяни разом із поліцейськими не тільки патрулюють територію міста, а й «активно долучаються до профілактики правопорушень, можуть застосовувати будь-які заходи запобігання проступкам, що не суперечать чинному законодавству»¹.

В Україні концепція «Community Policing» до сьогодні залишається не реалізованою в повному обсязі, переважно внаслідок відсутності забезпечення механізму такої взаємодії, незважаючи на його ґрунтовне закріплення на рівні принципу діяльності поліції (ст. 11 «Взаємодія з населенням на засадах партнерства» Закону України «Про Національну поліцію»²), а також положень, які передбачають системне звітування керівників територіальних органів поліції та дільничних офіцерів поліції перед органами місцевого самоврядування, запровадження та реалізацію спільних проєктів і програм, метою яких є задоволення публічних потреб, а також громадський контроль у формі залучення громадян до розгляду скарг на роботу органів поліції (ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію»³ і Розділ III Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 р. № 650⁴, ст.ст. 89, 90 Закону України «Про Національну поліцію»⁵). Слід звернути увагу також і на те, що крім необхідності інформування, звітування перед громадськістю про свою діяльність, а також проведення спільних

¹ Міловідова С. В. Зарубіжний досвід запобігання адміністративним правопорушенням та шляхи його запозичення для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 243; Юнін О. С. Зарубіжний досвід організації діяльності підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні : монографія. Харків : Панов, 2015. 430 с.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

³ Там само.

⁴ Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. Ст. 2136.

⁵ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

заходів, чинне законодавство не містить положень щодо визначення форм таких звітів, відомостей, які обов'язково повинні бути відображені у них. Також вкрай абстрактним є формулювання «органи місцевого самоврядування», оскільки останні являють собою систему, яка складається з: територіальних громад; сільських, селищних, міських рад; сільських, селищних, міських голів; виконавчих органів сільських, селищних, міських рад; старост; районних та обласних рад, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органів самоорганізації населення (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про органи місцевого самоврядування»¹). При цьому, перед ким саме повинні звітувати поліцейські та яка безпосередньо сама процедура такого звітування — залишається невизначеним.

Порядок взаємодії органів поліції з громадянами, крім профільного закону, який регламентує діяльність органів поліції, визначений і в інших нормативно-правових актах. Зокрема, в ст. 9 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачено участь громадських формувань як допоміжних недержавних інституцій у напрямі забезпечення публічної безпеки шляхом: «надання допомоги органам Національної поліції у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам і злочинам; інформування органів Національної поліції про вчинені або ті, що готуються, злочини, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні і розкритті злочинів, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від злочинних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх; надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень; участі у рятуванні людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі стихійного лиха та інших надзвичайних обставин»². Одночасно громадяни, які не є учасниками спеціальних громадських

¹ Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21.05.1997 № 280/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. Ст. 170.

² Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України 22.06.2000 № 1835–ІІІ. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 40. Ст. 338.

формувань, фактично не залучаються до охорони публічної безпеки, що призводить до зниження результативності наведених вище нормативних приписів, адже громадяни можуть мати бажання допомагати правоохоронним органам автономно, не перебуваючи в складі того чи іншого об'єднання громадян. Більш того, при певних надзвичайних ситуаціях або необхідності оперативного здійснення різноманітних заходів просто немає часу на процедуру приєднання до подібних організацій. Наведене, на нашу думку, є певним обмеженням громадян в прийнятті безпосередньої участі в забезпеченні публічної безпеки, а також знижує результативність діяльності населення в сфері забезпечення публічної безпеки. Вважаємо, що осіб, які бажають сприяти правоохоронній діяльності, можна залучати до забезпечення публічної безпеки та порядку на підставі укладення з ними адміністративного договору від імені правоохоронного органу, зокрема, поліції, попередньо перебачивши такий механізму в чинному національному законодавстві. Подібна практика поширена в країнах Європейського Союзу (Німеччині, Польщі), де «важливою складовою ефективною моделі безпеки є засновані на волонтерських засадах громадські квазіполіцейські формування — добровільні поліцейські служби (Баден-Вюртемберг, Гессен), варти безпеки (Баварія, Саксонія), а також засновані територіальними громадами Польщі групи самооборони, об'єднані родовою назвою «громадянська сторожа». Утворення цих формувань зумовлене прагненням підтримати поліцію у сфері комунальної кримінальної превенції (превентивної протидії злочинності). Діяльність добровільних поліцейських служб (варт безпеки) як складової поліцейської виконавчої служби в Німеччині врегульовано поліцейським законодавством земель. Підставою для створення формувань є угода між територіальною громадою та урядом землі. Члени формувань зазвичай можуть обмежувати окремі основні права людини (свободи, вільного пересування, фізичної недоторканності), однак, у Гессені та Баварії вони позбавлені права застосовувати заходи безпосереднього примусу»¹.

Аналогічні «Муніципальні варти» можуть створюватися й органами місцевого самоврядування. Так, О. С. Проневич слушно зазначає, що впродовж останніх майже двох століть сформувалися

¹ Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 303–304.

європейська та американська макромоделі організації муніципальної (місцевої) поліції. Європейській моделі притаманна вичерпна законодавча регламентація правового статусу поліції органів місцевого самоврядування в умовах існування достатньо централізованої моделі управління національною (державною) поліцією, а також зосередження муніципальної поліції виключно на охороні громадського порядку та наданні соціальних послуг населенню. Американській же моделі властиві такі специфічні риси: відсутність центрального (загальнодержавного) органу виконавчої влади з функцією координації діяльності поліцейських органів–агентств усіх рівнів, які самостійно пристосовуються до спеціальних умов і місцевих потреб; надання муніципальній поліції широких повноважень з охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю; схожість муніципальної поліції з районним органом внутрішніх справ за структурою і обсягом виконуваних завдань; наявність передбаченого конституціями окремих штатів унікального інституту шерифа, тобто виборної (іноді призначуваної губернатором) посадової особи, відповідальної за охорону громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в провінції (сільській територіальній громаді)¹. Схожі моделі в Україні вже є, нами вони були розглянуті у підрозділі 2.5 дослідження, проте, їх недостатня кількість (по Україні лише 14) не дає можливості повсякчасного залучення до протидії порушенням публічної безпеки та порядку.

Отже, через відсутність деталізації окремих законодавчих положень ускладнюється втілення взаємодії органів поліції та населення, більш того, громадяни та представники органів місцевого самоврядування не залучаються до планування та визначення основних напрямів забезпечення публічної безпеки на регіональних

¹ Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в зарубіжних державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти. URL: <http://radnuk.info/statii/249-tioriuagov/14818-2011-01-19-03-24-04.html> (дата звернення 18.09.2018); Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Акад. упр. МВС України. К., 2010. С. 7–8; Загуменна Ю. О. Зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування та муніципальною поліцією. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/475> (дата звернення 18.09.2018).

і місцевих рівнях. Це стає можливим тільки шляхом організації та проведення спільних заходів або реалізації конкретних проєктів, але, на жаль, в Україні вони не отримали широкого розповсюдження.

Програми, які передбачають кооперацію громадян і поліцейських з метою забезпечення саме публічної безпеки, достатньо детально описані в дослідженні І. О. Личенко та І. І. Комарницької. Зокрема, в Каліфорнії впроваджена програма, відповідно до якої громадяни на підставі власних спостережень надають офіцерам поліції відомості про найбільш небезпечні ділянки території, які використовуються під час планування маршрутів для патрулів. У Вісконсіні поліцейські проводять спеціальні заняття по відстеженню (виявленню) крадіїв з власниками дрібних магазинчиків. В штаті Іллінойс громадяни з числа волонтерів допомагають поліції здійснювати профілактичні заходи, вони під час патрулювання виявляють обставини, що можуть сприяти вчиненню протиправних посягань, зокрема, на приватну власність (відчинені двері, хвіртки, вікна, квартирки тощо), та залишають власникам повідомлення–листівки з описом можливих наслідків подібного недбалого ставлення¹.

Так звана «сусідська варта» також є однією з поширених програм співробітництва поліції та населення, що є популярною у багатьох країнах світу. Її сутність полягає в наступному: сусіди (мешканці будинку, двора чи території селища) по черзі слідкують за порядком на території, де вони проживають, включаючи подвір'я, дитячі майданчики, двори, паркувальні місця і т.д., а у випадках виявлення правопорушень одразу ж повідомляють про це органи поліції. Також у якості прикладів спільного забезпечення публічної безпеки в Європі та Америці можна навести спільні патрулювання поліцейських та представників громади. Так, «задня виявлення та припинення незаконної торгівлі «Муніципальна дружина» у центрі міста спостерігає за порядком та допомагає за необхідності перекривати рух під час масових заходів, у випадках виявлення

¹ Личенко І. О., Комарницька І. І. Використання досвіду органів влади іноземних держав щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 273–274

правопорушень викликають патруль»¹. В той же час необхідно констатувати відсутність впровадження практики проведення таких заходів в діяльність органів Національної поліції України, що саме по собі не сприяє підвищенню ефективності виконання завдань поліції, особливо в частині забезпечення публічної безпеки та порядку. Натомість, їх розроблення та впровадження в роботу дало б змогу охопити якомога більшу територію, припинити або попередити протиправну поведінку на цій місцевості, адже незважаючи на роботу українських поліцейських у режимі «pop-stop», вони об'єктивно не можуть одночасно охороняти всю ввірену їм ділянку. Причому за основу для розробки заходів забезпечення публічної безпеки поліцією та громадськістю можна взяти наведені вище плани, наприклад, по проведенню профілактичної роботи щодо запобігання крадіжкам і грабежам. Разом із тим, зарубіжні програми потребують адаптації та урахування під час їх розробки культурних і національних особливостей, а також ставлення населення до поліції в межах кожної адміністративної одиниці, де така програма буде впроваджена.

Серед позитивних надбань Англії та Америки у сфері забезпечення публічної безпеки також слід відмітити створену для громадян можливість пройти спеціальні курси в Народній поліцейській академії («Citizens Police Academy»). Концепція організації функціонування поліцейської академії для громадян була започаткована ще в 1977 році у Великобританії. Відвідування навчальних занять дало можливість громадянам дізнатися про функції поліції, поліцейські операції та організацію поліцейської системи Англії². Сьогодні така академія функціонує в місті Лексингтон, штат Кентуккі³, на базі національного університету та її метою є підвищення обізнаності громадян у повсякденній роботі органів поліції та їх обов'язках. Кінцева мета такого навчання полягає в тому, щоб Вип.ники поділилися знаннями, отриманими з

¹ Взаємодія поліції та громади (Community Policing). С. 5, 7. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf (дата звернення 18.12.2018).

² Citizens Police Academy. The Monterey Police Department. URL: <https://www.monterey.org/police/Community-Policing-Initiative/Citizens-Police-Academy> (дата звернення 18.12.2018).

³ Citizens Police Academy. United Kingdom Police Department. URL: <https://www.uky.edu/police/citizens-police-academy-1> (дата звернення 18.12.2018).

іншими в спільноті, тим самим допомагаючи іншим краще познайомитися з поліцейської практикою. На навчання приймаються особи з числа викладачів, співробітників, студентів і інших громадян, яким виповнилось вісімнадцять років. Сам курс триває десять тижнів і включає такі тематичні курси: огляд поліцейської діяльності університету; застосування примусових заходів впливу (фізичної сили та вогнепальної зброї); оперативно-розшукова діяльність; антикризове управління і готовність; протидія тероризму; зупинка руху транспортних засобів. Заняття проводяться переважно ввечері з шостої до восьмої години, а подати заявку на навчання можна в режимі on-line, заповнивши спеціальну анкету, де необхідно вказати біографічні дані, після перевірки яких особу буде зараховано на навчання.

У місті Монтерей, штат Каліфорнія, діє власна поліцейська академія¹ для громадян, а саме навчання є динамічним і інформативним, заняття проходять один раз на тиждень по три години протягом одинадцяти тижнів. Програма курсів призначена для надання місцевим жителям інтерактивного, практичного, всеосяжного огляду і надання громадянам розуміння знань, навичок і здібностей, необхідних для сучасного офіцера поліції, що орієнтується на актуальні потреби населення. Метою курсів є надання слухачам нового та позитивного розуміння складних завдань сучасного персоналу правоохоронних органів, а також розвиток партнерства з громадянами. Заняття включають у себе ознайомлення з такими тематиками: сучасна поліцейська діяльність, процедури патрулювання, правозастосування, польова підготовка, закони про неповнолітніх, детективне бюро, безпека вогнепальної зброї, оборонна тактика, поліцейські записи, програма дослідника, волонтерська програма тощо.

Поліцейська академія округу Кейн, штат Юта, активно впроваджує безкоштовну програму на десять тижнів, призначену для формування у громадян знань про повсякденну роботу поліції². Програма складається з тригодинного заняття, що проводиться раз на тиждень і включає безліч тем практичної спрямованості

¹ Citizens Police Academy. The Monterey Police Department. URL: <https://www.monterey.org/police/Community-Policing-Initiative/Citizens-Police-Academy> (дата звернення 18.12.2018).

² Kane County Sheriff's Office. URL: <http://kanesheriff.com/Pages/SHFForms/CitizensPoliceAcademyApplication.aspx> (дата звернення 18.12.2018).

діяльності поліції: утилізація бомб; розслідування злочинів; забезпечення безпеки дорожнього руху; застосування вогнепальної зброї; огляд місця вчинення злочину; діяльність Спеціального загону швидкого реагування (Special Weapons And Tactics, SWAT). Щорічно заняття можуть пройти не більше ніж двадцять п'ять громадян. Наприкінці проходження курсу офіс шерифа округу Кейн пропонує випускникам активно співпрацювати з поліцейськими, щоб громадяни відчували повну інформованість про стан публічної безпеки в окрузі.

Громадянська поліцейська академія Нью-Йорку¹ працює за прискореною цивільною навчальною програмою, створеною з метою надання членам спільноти досвіду та розуміння політики та діяльності поліції, а також структури та меж повноважень поліції. Знайомство з цими аспектами є ключем до розуміння дій і реакцій працівників поліції у більшій громаді. Навчання громадян в поліцейській академії спрямоване на поліпшення відносин між поліцією та населенням шляхом навчання громадськості про роботу поліції. Десятитижнева програма повторює та конденсує режим навчання поліцейських Нью-Йорка, що дозволяє цивільним жителям отримати більш чітке уявлення про навички та здібності, якими повинен володіти поліцейський, і про їх суспільну користь. Під час проходження курсу в рамках лекційних і практичних занять розглядаються відеоролики, проводяться рольові ігри, а також вивчаються тактичні прийоми. Всі заняття проводяться висококваліфікованими викладачами поліції та за участю представників спеціалізованих підрозділів поліції. Тематика занять стосується домашнього насильства, організованої злочинності, застосування вогнепальної зброї та застосування сили, боротьби з тероризмом. Матеріали навчальних занять постійно переглядаються для забезпечення актуальності їх змісту.

Очевидно, що подібна форма реалізації Community Policing є вкрай ефективною, оскільки: по-перше, передбачає тісну взаємодію поліції та громадян; по-друге, сприяє чіткому розумінню громадян про роботу поліції та її компетенцію (адже часто трапляються випадки, коли громадяни не можуть зрозуміти, що поліція не може надати їм допомогу з тих чи інших питань, оскільки це не входить в межі її повноважень); по-третє, сприяє формуванню правосвідомості

¹ Citizens Police Academy. New York City Police Department. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/administrative/training-citizens-police-academy.page> (дата звернення 18.12.2018).

громадян і виховує їх в дусі додержання закону; по-четверте, готує для поліції справжніх професійних «помічників», пліч о пліч з якими офіцери можуть забезпечувати публічну безпеку; по-п'яте, сукупність правої інформації не тільки сприймається слухачами курсів, а і опосередковано поширюється останніми серед інших громадян, а тому має широке коло впливу на громадськість щодо їх обізнаності у питаннях роботи поліції; по-шосте, в результаті формуються справжні сприятливі партнерські відносини між поліцією та громадськістю; по-сьоме, є фактором підвищення активної громадської позиції, а разом із нею розуміння важливості співпраці з правоохоронними органами, в тому числі з питань, пов'язаних із забезпеченням правопорядку. Наведений перелік позитивних аспектів функціонування поліцейських академій для громадян не є вичерпним, проте, всі перелічені моменти свідчать про ефективність використання такої форми взаємодії, зокрема, з метою забезпечення публічної безпеки. На нашу думку, подібні курси можуть бути запроваджені в Україні, наприклад, на базі закладів вищої освіти зі специфічними умовами навчання, з огляду на те, що такі заклади мають відповідні матеріально-технічні умови і потужний кадровий ресурс, що в сукупності може забезпечити високий навчально-методичний рівень проведення занять у рамках таких ознайомчих курсів.

Досліджуючи адміністративно-правові відносини в сфері охорони публічного порядку, М. В. Лошицький вказує, що однією з пріоритетних функцій англійської поліції «є функція забезпечення публічної безпеки, а функції з охорони громадського порядку виконує кожен поліцейський незалежно від звання та посади»¹. Законодавство України, так само як і британське законодавство, не передбачає градації посад і спеціальних звань у контексті забезпечення публічної безпеки. Так, у ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» визначені повноваження поліції, серед яких: «здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень (п. 1); виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживання у межах своєї компетенції заходів для їх усунення (п. 2); вживання заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень;

¹ Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. С. 158.

припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень (п. 3); вживання заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення (п. 4)»¹. Але на практиці особи молодшого начальницького складу, курсанти, які навчаються у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання, можуть реалізовувати такі повноваження тільки під час залучення до охорони публічного порядку, проходження навчальної практики та стажування, під керівництвом більш досвідчених офіцерів–наставників. При цьому, самостійно курсанти не реалізують надані їм законом повноваження, хоча така допомога практичним підрозділам поліції була б достатньо слушною. Тому вважаємо доцільним керівництву зазначених навчальних закладів за попередньою домовленістю та згодою з керівниками територіальних органів поліції всебічно стимулювати курсантів, наприклад, наданням заохочень (занесення на дошку пошани закладу та нагородження цінним подарунком²) до самостійного виявлення правопорушень і інформування про них органів поліції.

Окрім органів виконавчої влади, основним напрямом діяльності яких є реалізація правоохоронної функції держави, існують й інші суб'єкти, до компетенції яких також опосередковано віднесено реалізацію вказаної функції. Мова йде про органи місцевого самоврядування, які опікуються забезпеченням задовільного рівня життя громади, що проживає на відповідній території. Як слушно зауважує Є. В. Жадан, «формування засад соціальної безпеки міст у розвинених країнах перебуває у площині розроблення і проведення відповідної соціальної політики розвитку держави та міста, адже основним суб'єктом реалізації політики забезпечення соціальної безпеки міста в сучасному світі є держава в особі її уповноважених органів, яка визначає загальні засади, мету, завдання, пріоритети, нормативно-правову базу й проводить безпосередню практичну роботу з її реалізації»³. Зазначене сприяє

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

² Дисциплінарний статут Національної поліції України: науково-практичний коментар / за заг. ред. В. В. Сокурєнко. Х. : Майдан, 2019. С. 86.

³ Жадан Є. В. Зарубіжний досвід забезпечення соціальної безпеки міста. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 150–151.

підвищенню рівня безпеки в місті, протидії злочинності, нейтралізації криміногенної обстановки, зокрема, шляхом розбудови інфраструктури, установлення камер відеоспостереження та покращення благоустрою міста. Такі заходи опосередковано впливають на забезпечення сфери публічної безпеки на рівні регіонів, міст, сіл і селищ.

В той же час в деяких країнах органам місцевого самоврядування державою делеговано більш широкі повноваження в зазначеній сфері. Цікавим у такому контексті є досвід Японії, де «місцеве самоврядування відповідає за стратегічне планування, роботу поліції, надання протипожежних послуг та дії у надзвичайних ситуаціях і при стихійних лихах, що має дуже важливе значення на національному рівні. Сили поліції управляються через префектурні комітети громадської безпеки, тоді як пожежники знаходяться у підпорядкуванні муніципалітетів»¹. Отже, органи місцевого самоврядування Японії наділені широкими повноваженнями щодо забезпечення публічної безпеки та порядку, що вбачається достатньо обґрунтованим з огляду на їх «наближеність» до громадян, всього спектру їх соціальних потреб і проблем у сфері забезпечення публічної безпеки. Зважаючи на це, вважаємо, що в умовах реформування системи органів державної влади, децентралізації, делегування їм великої кількості повноважень можна розглянути питання щодо надання їм сукупності повноважень, які стосуються охорони публічного порядку. Наприклад, це можуть бути розробка та реалізація спільно з територіальними органами поліції та громадськістю в рамках соціального партнерства планів і заходів щодо забезпечення правопорядку. З приводу реалізації такої форми соціального діалогу між органами державної влади та громадянами М. М. Кононенко зазначає, що «вітчизняний та зарубіжний досвід свідчить, що важливу роль у налагодженні партнерських відносин відіграють асоціації органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань громадян за умови їх представницького характеру та законодавчого визначення функцій, засад взаємовідносин з органами державної влади, що потребує поширення в Україні. Вирішення проблем організації

¹ Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін; за заг. ред. П.В.Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. С. 177.

територіальної влади на місцях прискорить впровадження механізмів стимулювання соціально-економічного розвитку депресивних територій, запровадження соціальних стандартів і ефективних механізмів соціального захисту населення незалежно від місця проживання»¹. Така діяльність також може бути перспективною у напрямі здійснення профілактики злочинності, в тому числі серед неповнолітніх осіб, спільними зусиллями правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, фахівців, спеціалістів і звичайних громадян, які прагнуть підвищити рівень публічної безпеки та порядку на території, де вони проживають. Необхідно зазначити, що «важливість заходів профілактики в механізмі захисту прав та законних інтересів громадян спонукала уряди окремих європейських держав створити окремі органи влади, покликані забезпечувати організацію профілактичної діяльності щодо правопорушень. Фактично запобігальний напрям внесено до контексту пріоритетної соціальної політики уряду. Наприклад, в Австрії створено офіційну Консультативну службу із запобігання злочинності з широкою мережею регіональних бюро, у Бельгії діє Вища профілактична рада, у Великобританії основним органом у цій сфері є Комітет з питань запобігання та виявлення злочинів, а в міських відділах поліції діє служба попередження, яка займається консультуванням населення і компаній з питань майнової безпеки»², що свідчить про актуальність даного напрямку не тільки на регіональному і місцевому, а й на загальнодержавному рівні.

Підсумовуючи все вищезазначене, слід відмітити, що питання, пов'язані із забезпеченням публічної безпеки, повинні бути невід'ємною складовою політики держави, адже від стану правопорядку всередині країни залежить інший не менш важливий

¹ Кононенко М. М. Соціальна солідарність в європейській державно-управлінській думці. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : матер. II Всеукраїнської науково-практичної конференції (4 грудня 2007 року, Полтава). 2008. С. 86.

² Личенко І. О., Комарницька І. І. Використання досвіду органів влади іноземних держав щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 845. С. 273.

безпековий аспект — національна безпека¹. Сьогодні в Україні забезпечення публічної безпеки не є уніфікованою діяльністю, окремі напрями її забезпечення віднесено до компетенції державних і недержавних інституцій різних рівнів. Натомість, вироблення єдиної стратегії забезпечення публічної безпеки сприяло б консолідації зусиль усіх суб'єктів забезпечення публічної безпеки і налагодженню дієвого соціального діалогу, орієнтованого на підвищення рівня соціального життя; охорону та захист прав, свобод і законних інтересів людини; запровадження ефективного механізму захисту населення у разі виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій; захист населення від перспективних терористичних актів; протидію та профілактику злочинності; захист від вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень і неправомірних посягань; утвердження правопорядку. У такому випадку корисним для України стає вивчення зарубіжного досвіду забезпечення публічної безпеки державними та недержавними інституціями. Слід вказати, що крім вироблення загальної стратегії щодо забезпечення публічної безпеки на загальнодержавному рівні, не менш важливим питанням залишається її безпосередня реалізація правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування на рівні регіонів, міст, сіл і селищ. Запорукою успіху реалізації такої комплексної політики є співпраця з населенням, дружні відносини з громадськістю та впровадження соціального діалогу, внаслідок чого громадяни активно залучаються до забезпечення публічної безпеки в двох формах: прийняття участі в плануванні заходів і складанні планів щодо забезпечення публічної безпеки та порядку; реалізації таких заходів. Серед останніх особливо ефективними вбачаються здійснення спільних патрулювань, проведення профілактики серед населення, втілення програм, спрямованих на попередження злочинних посягань і здійснення діяльності з метою підвищення обізнаності населення про роботу поліції, зокрема, шляхом організації спеціальних курсів для населення у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання. Запровадження позитивного зарубіжного досвіду охорони публічної безпеки в обов'язковому порядку передбачає його регламентацію на

¹ Панова О. О. Щодо громадської безпеки та адміністративно-правових напрямів її забезпечення. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : мат. міжнар. науково-практ. конфер. (м. Харків, 12 груд. 2014 р.). Харків : ХНУВС, 2014. С. 144–146.

законодавчому рівні, тому що без належного правового закріплення та встановлення механізму реалізації втілення таких заходів неможливе.

5.2. Система критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні

Процедура оцінювання поширена не тільки в освітній і підприємницькій діяльності, вона також використовується такими науками як юриспруденція та теорія державного управління. Причому проведення оцінювання «на межі» правової науки та теорії управління дає об'єктивне уявлення про результативність прийнятих управлінських рішень, які, як правило, знаходять відображення в законах і підзаконних нормативно-правових актах. Тому цілком обґрунтованим вбачається те, що оцінювання є завершальною стадією будь-якого управлінського процесу¹. По суті, оцінювання є інструментом, за допомогою якого можливо співставити очікувані та реальні (отримані) результати, провести аналіз факторів і чинників, які позитивно чи негативно впливають на досягнення поставлених цілей, визначити ефективність заходів, проведених в межах реалізації управлінських рішень. За допомогою оцінювання стає можливим відповісти на низку важливих питань, зокрема, зрозуміти, чи були виконані поставлені завдання, наскільки ефективним є здійснення конкретних запланованих заходів і наскільки стабільним буде результат. У такому сенсі слід говорити про ретроспективний зв'язок мети процесу, який підлягає оцінюванню, та безпосередньо самої оцінки, в той же час оцінка є одним із основних факторів, який враховується під час планування, прийняття рішень, розподілення кадрових, матеріальних або технічних ресурсів тощо, в сукупності із попереднім досвідом подібної діяльності. За таких умов стає можливим використання позитивних надбань з одночасним уникненням попередніх помилок.

Власне, оцінювання як процедура передбачає збір, узагальнення та аналіз відомостей про об'єкт, порівняння отриманих даних із очікуваними або наперед визначеними результатами та

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. С. 252; Управління органами Національної поліції України : підруч. / за заг. ред. В. В. Сокурєнка; О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін; передм. В. В. Сокурєнка. Харків : Стильна типографія, 2017. С. 160.

формування на цій основі думок і суджень про їх успішність. Особливого соціального значення оцінювання набуває тоді, коли використовується для вимірювання ефективності проведення різноманітних державних процесів, пов'язаних із реформами, охороною та захистом прав, свобод і законних інтересів громадян, діяльністю органів державної влади тощо. В такому випадку процедура оцінювання є надважливою, оскільки від її проведення в її чи іншій мірі залежить функціонування сфер суспільного життя, однією з яких є сфера публічної безпеки. Безсумнівно, процеси, які віднесені до відання держави, певною мірою залежать від адміністрування, а також прямо пов'язані з охороною прав, свобод і інтересів людини, які в комплексі дають змогу кожному індивіду існувати, розвиватись, відчувати себе в безпеці (перебуваючи під захистом і охороною держави, у тому числі від протиправних посягань), не можуть відбуватись незлагоджено та безсистемно. В свою чергу, успішність будь-якого систематичного управлінського процесу, наприклад, забезпечення публічної безпеки, залежить від послідовного проходження всіх стадій управлінського процесу, що дозволяє не тільки виробити дієву стратегію, прийняти якісні управлінські рішення, а ще й на високому рівні організувати роботу суб'єктів, які будуть реалізовувати вказані рішення. Слід погодитись із О. А. Танчук, яка зазначає, що «ефективна публічна управлінська діяльність є важливим чинником розвитку сучасної держави, запорукою суспільного прогресу. Управління як наукова система організації діяльності є однією із найважливіших умов ефективного та результативного функціонування органів публічної влади. Оцінка ефективності публічного управління необхідна як для державних органів влади, так і для суспільства. Вона дає змогу суспільству контролювати якість діяльності державних інститутів, а керівникам та державним службовцям потрібна для самоконтролю, вдосконалення управлінського процесу. Проблема оцінки ефективності — це проблема аналізу управлінської діяльності та прийнятих рішень»¹. Подібні погляди сповідує і Т. О. Кісільова, пов'язуючи оцінювання публічного адміністрування з якістю його здійснення².

¹ Танчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 3. С. 64.

² Кісільова Т. О. Моніторинг і оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців. *Публічне*
~ 406 ~

Публічна безпека є складним комплексним поняттям, характеризувати яке В. А. Ліпкан пропонує, поєднуючи апофотичний, діяльнісний, пасивний і статистичний підходи¹. Перший підхід розкриває головне призначення публічної безпеки, сенс її існування — знищення будь-якої небезпеки, яка прямо або опосередковано може завдати шкоду охоронюваним суспільним цінностям, правам і свободам людини та інтересам держави. Другий підхід уособлює сукупність всіх заходів, спрямованих на протидію злочинності в усіх її формах і проявах, тобто мова йде про попередження, припинення та профілактику правопорушень. Пасивний підхід передбачає додержання законодавчих норм і утримання від вчинення суспільно шкідливих або суспільно небезпечних дій. І останній є відображенням процесу формування стабільних чинників і умов, які дозволяють громадянам у повному обсязі використовувати власні права та реалізовувати особисті інтереси.

В умовах поширення та набуття ціннісно-нового змісту категорії «публічна безпека» важливого значення набуває перегляд підходів до оцінювання ефективності її забезпечення. Насамперед, у контексті діяльності множинності суб'єктів її забезпечення, до яких ми відносимо: вищі органи державної влади; правоохоронні органи; органи місцевого самоврядування; інституції громадянського суспільства, а також інших суб'єктів, що здійснюють функції із забезпечення публічної безпеки в державі. Саме від функціонування вказаних суб'єктів залежать показники ефективності забезпечення публічної безпеки, адже вона не виникає самостійно — це продукт людської діяльності, незалежно від наявності у конкретних осіб відповідних повноважень. Деталізуємо: вирішення питань, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, переймаються парламент, уряд, національні суди, місцеві органи влади та самоврядування, громадяни, їх об'єднання, а також юридичні особи, зокрема, приватні, які надають послуги з охорони прав і свобод громадян, їх життя, здоров'я та власності. Зрозуміло, що кожний із зазначених органів здійснює сукупність заходів, які тією чи іншою мірою впливають на рівень публічної безпеки як на загальному рівні (в межах всієї країни), так і локально (в конкретних місцях), проте,

адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 1. С. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_13 (дата звернення 03.05.2019).

¹ Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки в Україні : монографія. Київ, 2008. С. 113.

виключно в межах наданої їм компетенції. Разом з тим, реалізація деяких з таких заходів обумовлює необхідність взаємодії перелічених суб'єктів. Все це лише свідчить про комплексний характер забезпечення публічної безпеки у частині здійснення такої діяльності розгалуженої системою суб'єктів. В той же час безпосередні заходи, які сприяють утвердженню публічної безпеки, є відособленими, але в поєднанні утворюють єдині функціонально-організаційні правові підсистеми, що мають потенціал для протидії внутрішнім і зовнішнім чинникам, які можуть посягнути на права, свободи громадян і інтереси держави. Вказані підсистеми спроможні функціонувати безперервно та миттєво консолідувати ресурси в разі необхідності захисту осіб і їх власності та попередження надзвичайних ситуацій. Таким чином, загальний або локальний рівні публічної безпеки буквально залежать від діяльності як державних, так і недержавних інституцій, а також громадян, а тому надалі вважаємо необхідним розглянути визначальну ознаку публічної безпеки, що обумовлюється самою метою її забезпечення, мова йде про ефективну діяльність у заданому напрямі, тобто власне ефективність забезпечення публічної безпеки.

Етимологічно категорія ефективності є похідною від понять «ефект» (результат внаслідок здійснення певних дій, які призводять до зміни первісного об'єкта)¹, «ефективність» («який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект»)² і буквально означає результативність того об'єкта, який характеризується вказаною категорією. В економіці, де вирішення питання щодо ефективності роботи підприємства часто має ключове значення для здійснення підприємницької діяльності, ефект розглядається як: «результат реалізації заходів, що спрямовані на підвищення ефективності виробництва за рахунок економії та раціонального використання всіх виробничих ресурсів»; «перевищення результатів діяльності над витратами — це певна

¹ Гречко А. В., Гречухін А. С. Оцінка ефективності виробничої діяльності підприємства. Ефективна Економіка. 2016. № 1. С. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_1_35 (дата звернення 03.05.2019).

² Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2, 1971. С. 492.

форма результату»¹; «відношення ефекту (результату) до витрат або ресурсів, які були витрачені на отримання цього ефекту»².

С. М. Пилипенко, досліджуючи сутність категорії ефективність, пропонує розглядати її в трьох взаємопов'язаних аспектах: соціальному, економічному та організаційному. Соціальний аспект є «мірою суспільної корисності об'єкта оцінювання, тобто за його допомогою оцінюються суспільна корисність заходів, спрямованих на забезпечення публічної безпеки та порядку, їх актуальність, те, наскільки вони відповідають реальним інтересам населення, а також впливають на відчуття захищеності індивідів і їх окремих груп, поведінку та життєдіяльність. Економічний аспект — це показник співвідношення витрачених ресурсів (матеріальних, кадрових, фінансових і т. п.) і отриманого результату, причому в даному випадку задля забезпечення максимальної ефективності необхідно завжди прагнути до втілення загальновизнаної економічної моделі: досягнення кращого результату за умови витрати мінімальної кількості ресурсів. В контексті ефективності забезпечення публічної безпеки економічний аспект отримує наступне втілення: застосування якомога менших заходів (за їх кількістю та якістю) для досягнення максимально високого рівня публічної безпеки в державі чи на її окремій території як головної мети, а також реалізації проміжних цілей, спрямованих на досягнення останньої. Організаційний аспект визначає раціональність розподілу роботи між суб'єктами, які повинні забезпечити ефективне досягнення результату. Зазначена ознака прямо пов'язана з категорією ефективності, оскільки від ефективних управлінських рішень і грамотно організованого процесу їх виконання залежить успішність досягнення поставлених цілей та завдань, і навпаки, навіть висококваліфіковані співробітники будуть фактично «паралізовані» за умови використання застарілих моделей управління в поєднанні з необґрунтованими та хаотичними управлінськими діями. Усі види ефективності пов'язані між собою та взаємообумовлені: підвищення економічної ефективності сприяє зростанню її інших видів; соціальна ефективність поєднує властивості економічної й

¹ Пилипенко С. М. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 452. URL: <http://www.global-national.in.ua/issue-10-2016> (дата звернення 04.05.2019).

² Там само. С. 453.

організаційної ефективності та спрямована на задоволення суспільних потреб»¹. Таким чином, при визначенні ефективності забезпечення публічної безпеки та порядку необхідно зважати не тільки на рівень злочинності; дана категорія є більш широкою та передбачає, крім вимірювання результату, використання комплексного підходу щодо оцінки його досягнення з урахуванням різноманітних критеріїв і показників, які стосуються організації забезпечення публічної безпеки та порядку, ресурсних витрат, корисності та результативності такої діяльності для населення.

За допомогою конкретних критеріїв і показників визначається якісна характеристика процесу, а їх сукупність дає об'єктивне уявлення про повний цикл конкретного процесу, а також одночасно виступає основою для проведення оцінювання. Для того, щоб на підставі критеріїв і показників можна було провести повне та об'єктивне оцінювання, вони повинні відповідати ряду умов: по-перше, відображати фактичний результат, тобто стан публічної безпеки після реалізації заходів, спрямованих на її забезпечення; по-друге, повинні вміщувати характерні риси, які найповніше характеризують процес досягнення загальної мети, спрямованої на забезпечення публічної безпеки, та проміжних цілей — проведення конкретних заходів і здійснення дій, в тому числі управлінського характеру з метою забезпечення правопорядку; по-третє, критерії та показники (як величини) повинні бути придатними для вимірювання рівня досягнення мети.

Успішність досягнення основної мети забезпечення публічної безпеки певною мірою залежить від державної політики, стратегій, програм і планів у вказаній галузі. Тому вважаємо доцільним навести думку низки вчених (О. Ф. Новікова, О. Г. Сидорчук, О. В. Панькова), які переймалися вивченням стану соціальної безпеки на основі узагальнення експертних оцінок: «основною вимогою до формування концепцій, стратегій, програм будь-якого рівня є визначення якісних та кількісних критеріїв, які буде досягнуто за умов їх реалізації. Експертне опитування дає унікальну можливість визначити значущість та вагомість самих критеріїв соціальної безпеки. Ці критерії, зважені за пріоритетністю, повною мірою визначають послідовність думок експертів, які упродовж усього опитування, незалежно від постановки питання, підтвердили

¹ Там само.

свою наукову та громадську позицію з питань соціальної безпеки»¹. Наведене свідчить про те, що вироблення критеріїв і показників для оцінювання масштабних суспільно значущих процесів і явищ, що виникають у сфері забезпечення публічної безпеки, повинно бути не тільки реальним, а й науково обґрунтованим, спиратися на національний і зарубіжний досвід проведення подібних процедур оцінювання.

Проблематика формування неупередженої процедури оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні завжди посідала важливе місце в наукових пошуках вчених, які займаються аналізом актуальних проблем адміністративної діяльності органів поліції. Зацікавленість нею виникає на різних рівнях управління державою — від органів виконавчої влади в рамках загальнодержавної проблеми до підрозділів правоохоронних органів і пересічних громадян в конкретній місцевості. Сучасні умови геополітичного становища України диктують необхідність пошуку нових напрямків підвищення ефективності забезпечення безпеки країни (як національної, так і публічної), аналізу причин і факторів, що призводять до погіршення криміногенної ситуації, правового нігілізму населення тощо. Ефективне забезпечення публічної безпеки здійснюється при певній взаємодії трьох визначальних його чинників, як і будь-яке суспільне явище, воно складається з: персоналу (робочої сили), засобів праці і предметів праці². Органи державної влади, використовуючи наявні матеріально-технічні, інформаційні та кадрові резерви, здійснюють забезпечення публічної безпеки. Це означає, що, з одного боку, процес забезпечення публічної безпеки вимагає затрат фінансового характеру, а з іншого — всі ці зусилля спрямовані на отримання позитивного результату у всій правоохоронній сфері.

Теорія ефективності чітко розмежовує поняття ефекту й ефективності, розуміючи під першим результат заходу, а під другим — співвідношення ефекту і витрат, що його викликали. Ефективність виробництва — це комплексне відображення кінцевих

¹ Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія / О. Ф. Новікова, О. Г. Сидорчук, О. В. Панькова та ін. Київ, Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. С. 139.

² Бабюк А. Основні критерії оцінювання ефективності діяльності підприємства. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21184/2/SEIED_2017_Babyuk_A-The_main_criteria_for_evaluation_84-86.pdf (дата звернення 11.02.2019).

результатів використання засобів виробництва і робочої сили за певний проміжок часу. У зарубіжних країнах з розвинутою ринковою економікою для визначення результативності господарювання використовують інший термін — продуктивність системи виробництва і обслуговування, під якою розуміють ефективне використання ресурсів (праці, капіталу, землі, матеріалів, енергії, інформації) при виробництві різних товарів і послуг¹.

Аналіз наукових джерел з питань оцінювання ефективності діяльності дає можливість дійти висновку, що в окремих випадках вчені ототожнюють такі поняття як «критерій» і «показник». І хоча між вказаними поняттями існує тісний взаємозв'язок, ми поділяємо точку зору тих учених, які розрізняють такі поняття². При цьому, будемо керуватися тим, що критерій (у перекладі з грец. «kriterion») трактується як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось, мірило»³. Так, визначаючи показники ефективності забезпечення публічної безпеки, їх варто тлумачити як абсолютну або відносну величину, ступінь якості стану. Саме за допомогою таких індикаторів можливі вимір та оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки⁴.

Отже, можна зазначити, що критерії оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки — це постійні величини, які характеризують оптимальні умови, дотримання яких є необхідним для ефективного підтримання правопорядку в державі, раціонального використання сил та засобів суб'єктів забезпечення публічної безпеки, а також налагодження взаємодії відповідних

¹ Там само.

² Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія. Харків : ФІНН, 2011. С. 90–92; Давиденко Л. М. Проблеми оцінки та вимірювання ефективності діяльності прокуратури. *Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності* : зб. наук. пр. / ред. кол.: Л. М. Давиденко, П. М. Каркач (від. ред.) та ін. Харків : ІПК Генеральної прокуратури, 1999. С. 68; Смирнов А. Ф. К вопросу о критериях оценки организации и деятельности органов прокуратуры. *Актуальные проблемы регулирования правового государства*. Харьков : Юрид. ин-т, 1990. С. 210.

³ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. С. 465.

⁴ Іванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222.

суб'єктів. Показники, у свою чергу, являють собою якісні та кількісні відомості, за якими можна судити про ступінь досягнення цілей, серед яких основною є забезпечення публічної безпеки як складової загальної системи забезпечення національної безпеки України. При цьому, кожен критерій може розкриватися через низку показників. Він більшою мірою виражає якісний стан об'єкта, а показник дає можливість виміряти кількісний рівень цього стану¹. У свою чергу, умови та критерії оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки можуть збігатися. Так, наприклад, ефективне використання кадрового потенціалу правоохоронної сфери та професіоналізм правоохоронців можуть виступати і як умова ефективності діяльності, і як критерій, за допомогою якого можуть оцінюватися функціонування правоохоронної сфери в цілому та конкретні заходи щодо забезпечення публічної безпеки зокрема.

Забезпечення публічної безпеки переважно віднесено до компетенції правоохоронних органів, тому розглянемо окремі показники їх діяльності, що підлягають оцінюванню. Взагалі оцінювання роботи правоохоронних органів проводиться з метою: «1) визначення кількісних характеристик; 2) формування кількісних показників ефективності роботи за різноманітними напрямками. При цьому, здійснюється оцінка різноманітних аспектів діяльності органу або його окремого підрозділу. Склад оцінок може бути розширений чи звужений залежно від цілей аналізу; 3) формування узагальненої оцінки діяльності органу або підрозділу. На цьому етапі здійснюється порівняння різноманітних однотипних підрозділів або органів та ранжування їх за ефективністю роботи»².

Концепцією «100 днів якості Національної поліції України» у 2015 році були встановлені такі критерії оцінки роботи органів поліції: «динаміка довіри населення до територіальних управлінь Національної поліції; оцінка громадянами почуття власної безпеки в районі проживання; оцінка рівня корупції у підрозділах поліції; рівень задоволеності потерпілих і свідків злочинів роботою поліції при їх виклику і первинному контакті на місці події; оцінка

¹ Там само. С. 224.

² Яковлев С. В., Петров К. Е., Боцюра О. А. Інформаційно-аналітичний підхід до оцінки ефективності роботи підрозділів органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 1998. № 3–4. С. 41–42.

оперативності реагування поліції на повідомлення про злочини, ефективності роботи з протидії злочинності»¹.

На думку І. В. Охріменко, оцінювати роботу українських поліцейських необхідно, виходячи із сукупності таких показників: співвідношення призначення діяльності поліції, стану публічної безпеки та порядку як одного з основних завдань, що включає: «кількісно-якісні дані щодо зареєстрованих кримінальних та адміністративних правопорушень у межах території обслуговування чи специфіки діяльності окремого підрозділу (за видами правопорушень на 1000 осіб населення); відсоток їх викриття і розслідування (деталізована кількість виявлених злочинів (за видами)); превентивна діяльність (суспільне сприйняття загального рівня злочинності громадськістю)»²; стабільність результатів внаслідок здійснення професійної діяльності; професіоналізм та спеціалізація працівників органів поліції; розподіл наявних матеріально-технічних ресурсів; думка громадськості про роботу поліції, рівень задоволення населення роботою поліції.

В той же час в зарубіжних країнах, наприклад, Шотландії, робота поліції оцінюється на підставі відносно невеликої кількості критеріїв, серед яких: якість поліцейських послуг; суб'єктивна оцінка громадянами стану захищеності, включаючи особисту безпеку; успішність проведення заходів, спрямованих на протидію злочинності; управлінська діяльність³. І хоча такі критерії можна вважати достатньо повними для формування загального враження про ефективність забезпечення публічної безпеки органами поліції, на нашу думку, вони потребують подальшої деталізації, яка може сприяти виконанню поліцейськими покладених на них завдань, а також дасть змогу виявити і викоренити проблеми в зазначених сферах.

¹ Концепція «100 днів якості Національної поліції України» (2015 рік). URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1714126> (дата звернення 06.05.2019).

² Охріменко І. В. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 141.

³ Бугайчук К. Л. Критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн. Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». 2015. URL: http://police-reform.org/articles/kriteriyi_ocinki_roboti_organiv_policiyi_okremih_krayin (дата звернення 06.05.2019).

Система оцінки роботи суду є більш розгалуженою, вона передбачає оцінювання за двадцятьма чотирма критеріями, які містять понад сто показників, а також використання трьох підходів щодо їх визначення (внутрішнього, зовнішнього та статистичного). Наведемо деякі із зазначених показників: «1) фінансування та матеріально-технічне забезпечення; 2) судове адміністрування, що включає професіоналізм, управлінські та ділові якості голови суду, керівника апарату суду; 3) суддівське самоврядування; 4) ефективність та якість роботи суду з розгляду справ, своєчасність судового розгляду, якість судових рішень; 5) задоволеність роботою суду громадян — учасників судових проваджень, а також територіальна, інформаційна та організаційна «доступність» суду; 6) відкритість та прозорість суду: якість та доступність інформації про роботу суду»¹.

Перший критерій безпосередньо стосується створення суддям та іншим працівниками суду (помічникам, секретарям, фахівцям тощо) таких умов праці, за наявності яких вони зможуть виконувати власні функціональні обов'язки, рівень їх задоволення наявними умовами праці, з подальшим розподілом отриманих результатів на дві категорії: співробітники суду, які визначають умови праці як задовільні та незадовільні. В свою чергу, створення подібних умов залежить від обсягу фінансування всієї судової системи та розподілу коштів між окремими судами, співвідношення бюджетного запиту та отриманих з нього асигнувань.

Судове адміністрування включає встановлення рівня кваліфікації та компетентності суддів, спеціалізації фахівців, а також ділові та управлінські якості працівників адміністративного апарату суду, насамперед голови та його заступників. Даний критерій пов'язаний із розподілом навантаження між суддями, визначенням середньої, максимальної та мінімальної кількості справ на кожного суддю в межах окремого суду з обов'язковим врахуванням думки суддів щодо власного навантаження.

Наступний показник фактично є оцінкою самими суддями роботи суддівського самоврядування, його корисності для судової системи та професійної діяльності. Ефективність та якість роботи суду з розгляду справ, як один із критеріїв оцінювання, базується переважно на статистичних даних і кількісних показниках про:

¹ Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. Проект «Справедливе правосуддя». URL: <https://court.gov.ua/userfiles/sors15.pdf> (дата звернення 06.05.2019).

строки розгляду справ; загальний відсоток вирішених по суті справ і час їх завершення; середню кількість вартості позовів, оброблених матеріалів справ (на одного працівника суду); відсоток справ, які розглядаються в суді понад рік; кількість справ, рішення по яким було переглянуто чи скасовано у вищих інстанціях.

За п'ятим критерієм повинна бути врахована думка громадян, що звертаються до суду, із приводу роботи суду переважно по трьох показниках: втілення принципу доступності до правосуддя, зокрема, зручне територіальне розташування судів; повнота інформації, представленій громадянам щодо розгляду, ходу вирішення справ і винесених рішень, у частині їх обґрунтованості та зрозумілості для учасників судового процесу; організаційна доступність, в тому числі простота та зручність подання заяв, отримання послуг, загальні показники зручності та комфорту.

І останній критерій — відкритості та прозорості суду — безпосередньо виходить із попереднього, оскільки він прямо пов'язаний з інформуванням громадян про роботу суду, хід розгляду справи, в яких громадяни є учасниками. Крім зазначених даних, вказаний критерій також включає загальні статистичні дані кожного суду, результати опитувань громадян, які проводяться працівниками апарату суду, повноту викладення інформації на офіційних веб-сторінках судів для надання об'єктивної інформації про роботу суду. Необхідно зазначити, що така розгалуженість критеріїв здатна справити повне враження про ефективність роботи судової системи, її переваги та недоліки, не тільки вивчити всі аспекти роботи ззовні, а і виявити внутрішні чинники, які позитивно чи негативно позначаються на функціонуванні судової системи.

В той же час на міжнародному рівні визначено, що процедура оцінки ефективності роботи судової системи повинна включати такі складові: «стандарті якості роботи суду — кількісні та якісні характеристики роботи суду як спеціалізованої державної установи, які формуються відповідно до базових цінностей судової системи та демократичного суспільства і можуть бути зафіксовані у вигляді процесуальних вимог, нормативів, суспільних очікувань тощо; критерії якості роботи суду — суттєві відмінні ознаки якості роботи суду, що є базисом процедур оцінки якості, зокрема, вибору показників та методів оцінювання; показники якості роботи суду — кількісні чи якісні дані, які визначають рівень відповідності роботи суду сформульованим критеріям якості; методи оцінювання — сукупність стандартних засобів дослідження та прийомів

отримання, обробки та аналізу даних про діяльність суду: збір та аналіз статистичної інформації, огляд та аналіз документів, опитування тощо»¹. З наведеного можна зробити висновок, що критерії та показники в процесі оцінювання займають центральне місце: від них залежать обрання методів та способів оцінювання, та хід процедури його проведення.

Саме по собі оцінювання ефективності певного об'єкта — це перш за все процедура, що здійснюється в межах науки економіки, а тому, досліджуючи критерії та показники забезпечення публічної безпеки, вважаємо за необхідне врахувати традиційні підходи до визначення ефективності діяльності як такої, що може приносити конкретний результат, який використовує зазначена доктрина. Так, С. М. Пилипенко вказує на існування традиційного підходу, який «передбачає оцінку ефективності з використанням двох груп показників: узагальнюючих — показників першого рівня, які характеризують ефективність діяльності підприємства в цілому на основі порівняння результатів діяльності з витратами ресурсів, та показників другого рівня, які оцінюють ефективність використання окремих видів ресурсів підприємства»². Наступний підхід, прихильником якого є Є. Г. Анісімов, є більш об'єктивним, оскільки визначає не тільки оцінку реального стану об'єкта, а і його перспективну динаміку, та включає такі показники: «ефективність використання ресурсів; постійний розвиток, фінансово-економічна стійкість; адаптація, стабільність і безперервність виробничої діяльності; протидія загрозам»³.

Необхідно також враховувати те, що забезпечення публічної безпеки є одним із напрямів діяльності держави, який вона реалізує в рамках правоохоронної функції через спеціальних суб'єктів (державні та недержавні інституції), делегуючи їм значну частину повноважень у даному напрямі. З вказаного випливає, що

¹ Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. Проект «Справедливе правосуддя». URL: <https://court.gov.ua/userfiles/sors15.pdf> (дата звернення 06.05.2019).

² Пилипенко С. М. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 10. С. 454. URL: <http://www.global-national.in.ua/issue-10-2016> (дата звернення 04.05.2019).

³ Анисимов Е. Г. Модель поддержки принятия решений при формировании инновационной стратегии предприятия. *Экономика сельского хозяйства России*. 2016. № 3. С. 52–58.

забезпечення публічної безпеки та порядку пов'язане з процесом публічного адміністрування, якість якого може бути оцінена за наступними показниками: економічність, ефективність, результативність¹. Відособленим виглядає дуалістичний підхід до оцінювання ефективності діяльності органів влади, запропонований Т.Н. Дербетовою, який ґрунтується на двох наступних аспектах: «цільовий аспект — ефективність оцінюється, виходячи з динаміки просування до нормативних значень цільових показників соціально-економічного розвитку відповідно до критерію «витрати — результати». Критеріями оцінки в цьому аспекті виступають: 1) ступінь просування до актуальних цілей; 2) динаміка показників, що характеризують загальні цілі соціально-економічного розвитку; 3) дотримання екологічних і соціальних обмежень розвитку; 4) ефективне зростання ВВП; 5) якість життя населення; 6) ефективність проєктів і програм, реалізованих за участю органу влади. Функціональний аспект — оцінка ефективності базується на показниках якості виконання основних функцій управління і наявності умов для їх здійснення. Тут критеріями оцінки є: 1) якість системи цільового стратегічного планування та управління; 2) законодавче, нормативне та методичне забезпечення; 3) наявність і якість роботи функціональних підрозділів цільового планування і управління; 4) наявність інформаційно-аналітичної системи оцінки соціально-економічної ситуації; 5) наявність неформальних інститутів ринкової інфраструктури; 6) наявність системи навчання та підвищення кваліфікації працівників органів державного управління»².

На міжнародному рівні існує універсальна система визначення рівня успішності діяльності органів публічної влади: «показник публічного управління GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot); показники оцінки державної політики ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг у контексті взаємодії бізнесу та держави WBES

¹ Чемерис А. О., Лесечко М. Д., Рудницька Р. М., Чемерис О. М. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. С. 34.

² Дербетова Т. Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным. Научное издание. 2012. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-ot-obshchih-podhodov-k-konkretno-predmetnym> (дата звернення 07.05.2019).

(The World Business Environment Survey); показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою WBES (The World Business Environment Survey); показники оцінки якості управління, ділового клімату, конкурентного середовища, рівня корупції в контексті взаємодії бізнесу та держави в країнах з перехідною економікою BEEPS (The Business Environment and Enterprise Performance Survey); індекс сприйняття корупції «барометру світової корупції»; індекс економічної свободи організації; індекс непрозорості (Corruptin. Legal, Economic, Accounting, Regulatory); показники ефективності публічного управління, що вимірюються на основі опитувань державних службовців та населення»¹. Основними показниками в даному випадку є оцінка рівня корупції, перш за все тому, що її рівень позначається на результативності діяльності органів державної влади, а також економічні показники, які визначають рівень матеріального та технічного забезпечення діяльності таких органів.

В той же час процес забезпечення публічної безпеки та порядку є комплексним явищем, що включає не тільки конкретні заходи, спрямовані на підвищення рівня правопорядку в державі та стану захищеності населення, особистої безпеки кожного індивіда, протидію злочинності. Він одночасно являє собою цілісну систему організаційних і матеріальних елементів, людських ресурсів, відображених у конкретних формах діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян і їх об'єднань, метою яких є протидія зовнішнім і внутрішнім загрозам, які посягають або можуть посягнути на права, свободи громадян і законні інтереси держави. Тому, визначаючи критерії та показники забезпечення публічної безпеки та порядку, не можна обмежуватись низкою одноманітних, схожих між собою критеріїв, особливо враховуючи те, що на стан публічної безпеки впливають стратегії, програми та плани щодо її забезпечення, сформовані та затверджені органами державної влади та місцевого самоврядування, які теж потребують оцінки на предмет ефективності.

Одночасно процес забезпечення публічної безпеки та порядку може бути представлений у формі конкретних програм, стратегічних

¹ Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство. *Государство и право*. 2009. № 3. С. 12–13.

планів, що приймаються у рамках реалізації державної політики в сфері публічної безпеки як складової сфери національної безпеки, які також повинні підлягати оцінці. Зарубіжний дослідник Е. Ведунг пропонує оцінювати такі декларовані дії за допомогою уніфікованого критерію ефективності, який об'єднує низку показників: «результативність (ступінь досягнення цілей і результатів); продуктивність (продукт через витрати); ефективність (витрати–вигоди), тобто грошова цінність результатів заходів програми через грошову модель; ефективність (витрати–результативність) – результати заходів програми у фізичному вираженні через грошові витрати на заходи»¹. За подібними принципами визначається рівень успішності державних стратегічних документів Швеції. Дана модель оцінювання витрачених ресурсів і отриманого результату базується на трьох основних критеріях: економічність, ефективність і результативність². Перший критерій передбачає співвідношення кількісних показників витрачених ресурсів і їх раціональний розподіл, другий — полягає у встановленні співвідношення між наданими послугами та ресурсами, які були витрачені в процесі, а результативність характеризує відповідність отриманих результатів поставленій меті.

Продовжуючи тему зарубіжної практики оцінювання перспективних і поточних планів уряду, зазначимо, що в Америці діє спеціалізований документ «Стандарти оцінювання програм», який по суті є нормативно-правовим актом, на основі якого вимірюється корисність тієї чи іншої державної програми на підставі таких критеріїв як: рівень поінформованості населення про заходи її реалізації, стан або план втілення та наслідки; хід виконання та отримані результати, їх відповідність вимогам закону та морально-етичним нормам; особливості окремих програм³. У Франції існує «Хартія оцінювання державних політик і програм». Варто зазначити, що вона переважно закріплює не критерії проведення процедури оцінювання, а ті основні засади, на підставі яких вона проводиться: «множинність (прийняття до уваги множинності точок

¹ Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм. Київ, 2003. С. 290.

² Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. Київ, 2002. С. 29.

³ Цыганков Д. Б. Оценивание программ и политик: методология и применение. Москва, 2010. С. 110–114.

зору для отримання адекватного уявлення про ситуацію); дистанціювання (процес оцінювання відбувається автономно від процесів управління і прийняття рішень); компетентність (особи, які професійно беруть участь у процесі оцінювання, використовують спеціальні навички в галузі розробки і реалізації оцінювання); повага особистості (повага права, недоторканність і безпека всіх сторін–учасниць); прозорість (публічне представлення результатів оцінювання, чіткий виклад його предмета, кінцевих цілей, аудиторії, поставлених питань, використаних методів); своєчасність (рішення про оцінювання повинне бути прийняте тоді, коли оцінювання здатне досягти поставлених цілей); відповідальність (особи та суб'єкти, які беруть участь у процесі оцінювання, надають інформацію, необхідну для проведення оцінювання, спільно відповідають за належне застосування принципів оцінювання)»¹.

Важливу роль у процедурі оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки відіграє з'ясування рівня кваліфікації та професійності посадових осіб, до компетенції яких безпосередньо віднесено реалізацію заходів щодо підтримання правопорядку. З огляду на це, в рамках визначення ефективності публічної безпеки оцінки потребують робота персоналу, окремих працівників, а також ініціативна діяльність громадян і їх об'єднань в окресленому напрямі. Під оцінкою персоналу необхідно розуміти «цілеспрямований процес визначення відповідності якісних характеристик персоналу (здібностей, умінь, мотивів) вимогам посади або робочого місця»², який здійснюється на основі наступних принципів: 1) об'єктивність; 2) оперативність; 3) гласність; 4) демократизм; 5) єдність вимог оцінювання для усіх працівників однорідної посади; 6) простота і чіткість процедури оцінювання; 7) результативність (обов'язкове та оперативне застосування дієвих заходів за результатами оцінювання); 8) максимально можливі механізація та автоматизація процедури оцінювання»³.

¹ Там само. С. 106–109

² Хомутник Н. В., Бала Р. Д. Методи оцінювання персоналу підприємства. *Маркетинг та логістика в системі менеджменту* : матер. IX Міжнародної наук.-практ. конф. (Львів, 8–10 листопада 2012 року) / Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. С. 428.

³ Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом : навч. посіб. К. : ВД «Професіонал», 2006. С. 297–298; Хміль Ф. І. Управління персоналом : підручник. Київ : Академ. видав., 2006. С. 286–288

Вище нами вже було наголошено, що забезпечення публічної безпеки — це обов'язок держави, саме на загальному державному рівні формуються політика та стратегія її забезпечення, яка отримує подальше втілення на рівні областей, регіонів, міст і окремих територій. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що забезпечення публічної безпеки як єдиний процес одночасно здійснюється на загальнодержавному, регіональному (місцевому) і локальному рівнях. Причому на кожному з них заходи, спрямовані на забезпечення публічної безпеки, будуть відрізнятися між собою, незважаючи на фактичну схожість або взагалі ідентичність критеріїв і показників ефективності її забезпечення, з огляду на специфіку кожного з рівнів. В такому випадку відрізнятися між собою будуть і масштаби оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки, а зважаючи на те, що останнє тяжіє до економічної процедури, пропонуємо визначити такі рівні проведення оцінки ефективності процесу забезпечення публічної безпеки: макрорівень, мезорівень і мікрорівень. Одночасно їх сукупність разом із відповідними критеріями та показниками, відповідно до яких провадитиметься оцінювання, буде становити собою єдину систему, де макрорівень буде відповідати загальнодержавному рівню, мезорівень — регіональному та місцевому, а мікрорівень — локальному. Забігаючи наперед, зазначимо, що критерії оцінювання практично не будуть відрізнятися між собою в залежності від того чи іншого рівнів, відмінними переважно будуть процедура проведення оцінювання та її масштаби.

Підсумовуючи все вищевказане та враховуючи численну множинність критеріїв та показників оцінки ефективності забезпечення публічної безпеки, що стосуються оцінювання процесів їх планування, організації, реалізації та адміністрування, а також застосування кадрових і матеріально-технічних ресурсів, вважаємо за можливе запропонувати наступну систему критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні:

1. Адміністративний критерій відображає якість управлінських процедур у сфері забезпечення публічної безпеки, а тому повинен включати в себе проведення оцінювання окремих адміністративних процесів, а саме: дотримання процедури (алгоритму) прийняття управлінських рішень, їх прагматичність, оперативність і обґрунтованість; доцільність застосованих стилів управління, їх результативність; вміння керівника чітко

організувати роботу персоналу; відповідність управлінських дій реаліям, в яких вони здійснюються; безпосередня оцінка керівника підлеглими з подальшою градацією на осіб, які задоволені такою «політикою» управління і вважають її ефективною для виконання завдань, пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки, та незадоволених; визначення рівня забезпечення працівників матеріально-технічними ресурсами, необхідними їм для забезпечення власної професійної діяльності; додержання антикорупційного законодавства та реалізація державної політики в сфері протидії корупції.

2. Критерій оцінки персоналу передбачає вивчення професійних, ділових і моральних якостей, рівня вмінь, навичок і досвіду кожного співробітника, незалежно від посади, яку він займає, з метою визначення кількісного показника фахівців, спроможних виконувати різнопланові завдання, пов'язані із забезпеченням публічної безпеки.

3. Критерій результативності полягає в співставленні запланованих очікувань і результатів. В даному випадку оцінити необхідно обсяг виконаних завдань, час, за який їх було виконано, а також стабільність отриманих результатів поряд із їх впливом на стан публічної безпеки.

4. Критерій дієвості необхідний для того, щоб оцінити сукупність дій і проведених заходів, за умови абстрагування від суб'єктів їх реалізації. В даному випадку за пріоритет повинен бути взятий показник їх корисності для суспільства та стану публічної безпеки з урахуванням реальності їх проведення.

5. Нормативний критерій дає можливість оцінити стан нормативно-правової бази, що регулює сферу забезпечення публічного порядку та безпеки, насамперед закони та підзаконні нормативно-правові акти, в тому числі відомчого характеру, а також локальні управлінські документи, які прямо чи опосередковано стосуються питань, пов'язаних із реалізацією різноманітних заходів у напрямі забезпечення публічної безпеки. В даному випадку оцінка повинна проводитись шляхом визначення конкретних проблем і прогалин у нормативно-правових актах у зазначеній сфері та отримання конкретних відсоткових показників на цій підставі.

6. Критерій регламентованості повинен включати аналіз і визначення корисності кожної розробленої програми, стратегії та плану щодо забезпечення публічної безпеки, включаючи їх законність і обґрунтованість.

7. Інформаційний критерій включає в себе надання широкому загалу громадськості відомостей про діяльність усіх суб'єктів, які забезпечують публічну безпеку, як в засобах масової інформації, так і у мережі Інтернет. Така інформація повинна включати статистичні дані про динаміку злочинності, дані про роботу державних органів і органів місцевого самоврядування, а також інших інституцій, зокрема, громадських організацій, діяльність яких сприяє забезпеченню публічної безпеки.

8. Критерій взаємодії призначений для встановлення рівня співпраці між суб'єктами, що мають спільне завдання — забезпечення публічної безпеки. У такому контексті оцінці підлягають реалізовані спільні заходи, а також співвідношення успішних заходів і тих, які не принесли жодного результату.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що представлена система є певною мірою універсальною, вона може бути придатна до проведення оцінювання як на макрорівні, так і на мезо- і мікрорівнях, щоправда, в такому разі буде мати специфіку, пов'язану перш за все з особливостями функціонування суб'єктів забезпечення публічної безпеки. Разом із тим, наведені вище показники та критерії оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки не можна вважати статичними, всі вони можуть бути доповнені і деталізовані в залежності від конкретних факторів, умов і обставин. Проте, беручи до уваги той факт, що на теперішній час уніфікованих підходів до оцінювання рівня забезпечення публічної безпеки в Україні не існує, на нашу думку, така систематизація може бути взята за основу для подальшої розбудови окресленого процесу, який, у свою чергу, є невід'ємною складовою діяльності органів усіх рівнів в напрямі забезпечення публічної безпеки.

5.3. Перспективні напрями оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні

Україна сьогодні знаходиться на перехідному етапі свого становлення в якості повноцінного суб'єкта Європейського Співтовариства. Проте, беручи до уваги визначений в нормативно-правових актах курс до забезпечення європейського рівня життя, необхідно не лише здійснювати дії декларативного характеру, а й робити активні кроки до розробки та реалізації правових та

організаційних форм, які б відповідали зазначеним напрямам. Діяльність будь-якої держави характеризується складними функціональними процесами, які відбуваються у майже всіх сферах життєдіяльності (економічній, політичній, соціальній тощо). Очевидно, що в складній ситуації, в якій наразі знаходиться Україна, що зумовлено політичною ситуацією в державі та проведенням операції Об'єднаних сил на сході країни, сфера безпеки, зокрема, сфера публічної безпеки, є однією з тих, якій має приділятися першочергова увага. У зв'язку з цим, важливого значення набуває оновлення існуючого механізму раціонального та ефективного використання наявних ресурсів у сфері забезпечення публічної безпеки. Одним з напрямів, що дозволяють вирішити поставлену проблему, є оптимізація.

Варто звернути увагу на те, що теоретичні та практичні проблеми, пов'язані із забезпеченням публічної безпеки, розглядалися багатьма авторами, серед яких: О. М. Бандурка, А. В. Басов, Д. М. Бахрах, І. Беккер, І. П. Голосніченко, Є. В. Зозуля, Р. А. Калюжний, А. М. Куліш, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, В. І. Олефір, О. С. Проневич, В. Г. Фатхутдінов, О. С. Федченко, В. Д. Чернадчук, В. І. Шакур, Ю. С. Шемшученко, О. С. Юнін, О. Н. Ярмиш, С. С. Яценко тощо. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, комплексних досліджень, присвячених опрацюванню шляхів оптимізації адміністративного законодавства у цій сфері в умовах сьогодення, немає.

Варто зазначити, що сама концепція оптимізації як способу підвищення ефективності явищ і процесів зародилася в межах природничих наук, а згодом набула свого поширення в економіці. За своєю суттю оптимізація зводиться до найвигідніших характеристик, найбільшої ефективності певного процесу¹.

Що стосується оптимізації саме сфери безпеки, нам імпонує позиція Ю. Л. Власенко, яка у своєму дисертаційному дослідженні «Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки»² розглядає один з елементів національної

¹ Губанова Т. О. Оптимізація як спосіб підвищення ефективності законодавства України у сфері державного фінансового контролю. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 95–98.

² Власенко Ю. Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2010. 22 с.

безпеки — екологічну безпеку, що є досить цікавим в рамках нашого дослідження, адже публічна безпека є теж елементом національної безпеки, а отже, має деякі спільні риси з екологічною безпекою. Так, Ю. Л. Власенко визначає оптимізацію законодавства як «системний комплексний процес, спрямований на вдосконалення існуючої нормативно-правової бази даної сфери шляхом вибору найкращого (серед можливих) варіанта функціонування законодавства, який дозволить забезпечити досягнення максимального результату (мети законодавства) за наявних реальних умов (обмежуючих факторів) з метою розробки концепції стратегії розвитку законодавства у зазначеній сфері»¹.

Варто зазначити, що з огляду на запропоновану автором термінологію, оптимізація адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні являє собою комплекс науково обґрунтованих заходів, спрямованих на вдосконалення чинної нормативно-правової бази шляхом вироблення таких норм права, застосування яких у подальшому має створити необхідні передумови для належного функціонування сектору безпеки, мінімізації негативного впливу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів на стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на вказане визначення, виділено головні елементи оптимізації, серед яких: суб'єкт, об'єкт, завдання, принципи та проблеми оптимізації.

З урахуванням визначеного, розглянемо суб'єкт оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки. Нами у розділі II даного дослідження вже було розглянуто суб'єктів забезпечення публічної безпеки. Проте, в рамках оптимізації законодавства особливе місце займають ті з них, що наділені нормотворчими повноваженнями. Крім, звичайно, Верховної ради України як законодавчої гілки влади, особливе місце серед суб'єктів забезпечення публічної безпеки, що наділені нормотворчими повноваженнями, посідають: Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ України, нормативно-правові акти яких мають специфічний вузьконаправлений вплив на сферу публічної безпеки в Україні.

¹ Там само. С. 5.

Так, з метою оптимізації суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні нами запропоновано прийняти ряд нормативно-правових актів та внести зміну до вже існуючих, а саме:

1. Прийняти Закон України «Про муніципальну охорону», який є одним з можливих напрямів реалізації органами місцевого самоврядування свого права на забезпечення публічної безпеки та порядку на території громади за рахунок власних сил. Пропонується в даному нормативно-правовому акті визначити правовий статус муніципальної охорони, визначивши її складовим структурним елементом системи органів місцевого самоврядування, створеним з метою задоволення потреб територіальної громади у забезпеченні публічної безпеки та порядку, охороні об'єктів на визначеній місцевості, який у встановленому законом порядку отримав дозвіл на заняття такого роду діяльністю (зокрема, це стосується необхідності отримання в МВС України дозволу на діяльність, яка здійснюється із застосуванням спеціальних засобів).

2. Прийняти Закон України «Про громадський контроль», виокремивши суб'єкта (громадянина) як невід'ємну складову системи суб'єктів забезпечення публічної безпеки та порядку в Україні. Це дозволить реалізувати Європейську хартію щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні¹, Європейську конвенцію про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні² та Європейську хартію міст³ щодо активізації громадянської позиції з проблем забезпечення публічної безпеки та порядку і загальної національної безпеки в країні.

3. Прийняти Закон України «Про публічну безпеку». Визначаючи особливе місце публічної безпеки серед елементів національної безпеки, слід зауважити, що неоднакове використання етимологічної будови та смислового навантаження даної категорії

¹ Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 21.05.2003. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f> (дата звернення: 11.04.2018).

² Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні: Конвенція Ради Європи від 05.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 11.04.2018).

³ Європейська Хартія міст: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 29.05.2008. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf> (дата звернення: 11.04.2018).

призводить до плутанини як в законотворчому процесі, так і при реалізації норм законодавства у повсякденній діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

У даному законопроекті обов'язково слід визначити/закріпити:

- 1) поняття публічної безпеки;
- 2) адміністративно-правовий статус усіх суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні;
- 3) адміністративно-правові відносини, що є у сфері публічної безпеки;
- 4) механізм взаємодії правоохоронних органів під час реалізації ними повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки;
- 5) види контролю, що здійснюється у сфері публічної безпеки;
- 6) організаційні форми забезпечення публічної безпеки (фінансування, матеріально-технічне забезпечення тощо).

З огляду на визначене, потребують уточнення деякі норми адміністративного законодавства, що наразі діють у вітчизняній правовій системі.

По-перше, Закон України «Про Національну поліцію»¹ слід привести до логічного структурування використання термінологічної бази, адже незважаючи на те, що даний нормативно-правовий акт був прийнятий ще в 2015 році, ознайомлюючись з його змістом, можна дійти висновку, що досі залишається поза увагою приведення всіх норм, вживаних в законі, до однакового застосування. Так, зокрема, термін «громадська безпека» досі вживається у трьох статтях зазначеного нормативного акта (п. 27 ч. 2 ст. 23; ч. 3 ст. 39, п. 1. ч. 1. ст. 40 та ч. 14 прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про Національну поліцію»). У зв'язку зі складністю такого сприйняття, вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до вказаних норм закону.

По-друге, привести Главу 14 Кодексу про адміністративні правопорушення² у відповідність з зазначеними нами раніше вимогами і викласти її як «Адміністративні правопорушення, що посягають на публічну безпеку і порядок».

¹ Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення 11.10.2018).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

Наступним елементом оптимізації розглянемо його об'єкт. З урахуванням проведеного аналізу, що був здійснений у попередніх розділах даного дослідження, можна зробити висновок, що об'єктом оптимізації є саме законодавство України у сфері забезпечення публічної безпеки. Саме в нормах законодавства має бути визначено мету, завдання, принципи та напрями забезпечення публічної безпеки. Причому головною метою забезпечення публічної безпеки буде виступати створення для населення відчуття безпеки та захищеності шляхом здійснення комплексу дій суб'єктами забезпечення публічної безпеки. Головним завданням забезпечення публічної безпеки є захист життя, здоров'я, конституційних прав і свобод людини і громадянина. До інших завдань забезпечення публічної безпеки відносяться: виявлення і нейтралізація джерел загроз публічній безпеці; оцінка стану публічної безпеки, прогнозування її розвитку, інформування керівництва країни, державних органів, громадськості і населення про стан справ у цій сфері; прийняття і супровід комплексних цільових програм, направлених на забезпечення публічної безпеки, у тому числі державних, місцевих і галузевих програм профілактики правопорушень, соціальних і міжнаціональних конфліктів, запобігання, ліквідації і (або) мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; превентивний захист матеріальних і духовних цінностей суспільства від загроз кримінального характеру, захист прав і законних інтересів громадян України за кордоном, зміцнення режиму безпечного функціонування підприємств, організацій і установ оборонно-промислового, хімічного, атомноенергетичного і лісового комплексів країни, а також об'єктів життєзабезпечення населення; підвищення безпеки дорожнього руху, скорочення кількості дорожньо-транспортних пригод, що спричиняють шкоду життю і здоров'ю громадян, зниження шкоди від їх наслідків; вдосконалення профілактичних заходів щодо зниження ризиків терористичних актів; захист населення від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, забезпечення пожежної безпеки і безпеки людей на водних об'єктах; протидія незаконному обороту наркотичних засобів, психотропних речовин і їх прекурсорів, профілактика немедичного вжитку наркотичних засобів і психотропних речовин, лікування і реабілітація наркозалежних громадян; припинення соціальних і міжнаціональних конфліктів; протидія корупції; вдосконалення механізмів ефективної взаємодії

сил забезпечення публічної безпеки з громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями і громадянами в питаннях забезпечення публічної безпеки; підвищення рівня матеріального і технічного оснащення сил забезпечення публічної безпеки, а також рівня правової і соціальної захищеності їх співробітників¹.

Варто зазначити, що в процесі оптимізації законодавства України у сфері забезпечення публічної безпеки важливим є дотримання певних умов, а саме:

- у зв'язку з прийнятим курсом на євроінтеграцію необхідною є адаптація норм міжнародного права до реалій сьогодення з урахуванням геополітичного курсу, внутрішніх конфліктів та проявів зовнішньої агресії;

- налагодження співпраці між суб'єктами правотворчих повноважень, зокрема, це стосується однакового праворозуміння шляхів вирішення існуючих проблем забезпечення публічної безпеки, організаційних форм забезпечення публічної безпеки, насамперед кадрового, матеріального та фінансового забезпечення, з можливістю реалізації гнучкої політики використання необхідних ресурсів з урахуванням потреб кожної окремої ситуації, що складається в державі або її окремому регіоні (зокрема, це стосується внутрішнього перерозподілу коштів).

Крім вищевикладеного, слід зосередити свою увагу на об'єктивних проблемах, що наразі присутні у адміністративно-правовій системі України. Так, для оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки необхідним є вирішення наступних проблем:

- значна кількість нормативно-правових актів не була систематизована (зокрема, спостерігається дублювання повноважень окремих суб'єктів забезпечення публічної безпеки), відсутній комплексний підхід до упорядкування термінології, що певним чином зумовлено швидким процесом реформування та нехваткою ресурсів (людських, матеріальних тощо);

- низька якість нормативно-правового масиву, що пов'язано передусім із залученням до розробки нормативно-правових актів недостатньо кваліфікованих наукових кадрів;

¹ Панова О. О. Загальноправові завдання і основні напрями забезпечення громадської безпеки в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 143.

– велика кількість змін, що вносяться до нормативно-правового акта, зокрема, з моменту прийняття Закону України «Про Національну поліцію» (2015 рік) до нього вже 16 разів вносились зміни і доповнення;

– правовий нігілізм населення та недостатньо високий рівень активності громадськості у законотворчому процесі.

Вирішення зазначених проблем дозволить оптимізувати процес законотворчості, створить сприятливі умови для реалізації громадянами своїх прав та сприятиме суб'єктам забезпечення публічної безпеки у здійсненні ефективної правової регламентації існуючих на сьогодні адміністративно-правових відносин у сфері, що аналізується.

Наступним визначеним нами елементом оптимізації адміністративного законодавства щодо забезпечення публічної безпеки є його принципи. Так, оптимізація повинна відбуватися за такими принципами: законності, неупередженості й об'єктивності, обґрунтованості, доцільності, злагодженості, оптимальності, прозорості, гласності, узгодженості, відповідальності суб'єктів законотворчого процесу у сфері забезпечення публічної безпеки за наслідки, що були спричинені їх дією чи бездіяльністю, компетентності. Означені принципи є базовими, оскільки визначають саму природу оптимізації адміністративного законодавства, вказуючи на умови, що повинні враховуватись при розгляді питань щодо удосконалення адміністративного законодавства у сфері публічної безпеки. Нехтування даними принципами може призвести до додаткових проблем в процесі законодавчого забезпечення публічної безпеки.

Що стосується завдань, які стоять перед суб'єктами забезпечення публічної безпеки в процесі оптимізації адміністративного законодавства, то серед них можна виділити:

1) своєчасне, ефективне, злагоджене використання наявних ресурсів та потенціалу (матеріально-технічного, фінансового) під час реалізації суб'єктами забезпечення публічної безпеки своїх повноважень;

2) реалізацію окремими суб'єктами забезпечення публічної безпеки контрольної функції з урахування законності та доцільності;

3) пошук сил та засобів для додаткового забезпечення адміністративно-правових відносин, що виникають в процесі забезпечення публічної безпеки;

4) контроль та корегування діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки;

5) оцінювання рівня організації та діяльності щодо забезпечення публічної безпеки на різних рівнях: від загальнодержавного до місцевого тощо.

Таким чином, слід зазначити, що комплексне врахування всіх елементів системи оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки призведе до підвищення ефективності функціонування всієї сфери публічної безпеки. Проте, слід відмітити, що оптимізація адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки можливе лише після:

- 1) проведення оцінки всієї правової системи, що включає оцінку нормативно-правових актів, враховуючи аналіз процедури їх прийняття суб'єктом, наділеним владними повноваженнями;
- 2) здійснення правової експертизи запропонованих нормативно-правових актів та перегляд вже існуючих;
- 3) розгляд можливостей адаптації та імплементації норм і стандартів міжнародної, а саме європейської, практики забезпечення публічної безпеки та порядку;
- 4) у зв'язку зі змінами, що відбулися у категоріальному апараті визначення кримінальних проступків, потребує перегляду та визначення відповідальності за порушення законодавства України у сфері публічної безпеки та ін. Це дозволить створити необхідну базу для моніторингу, аналізу та вироблення критеріїв і показників ефективності оптимізації у визначеній нами сфері.

Отже, в результаті проведеного дослідження ми дійшли наступних висновків:

1. Одним із способів підвищення ефективності законодавства України у сфері забезпечення публічної безпеки є його оптимізація. Оптимізація відбувається шляхом використання комплексу заходів і напрямів, спрямованих на побудову оптимальної та якісної системи нормативно-правової бази з урахуванням реалій сьогодення та потреб окремих громад та суспільства в цілому. Таким чином, сьогодні постала нагальна потреба в оновленні існуючого механізму раціонального та ефективного використання ресурсів у сфері забезпечення публічної безпеки, досягти чого можливо шляхом внесення змін та доповнень до чинного адміністративного законодавства, а також розробки нових нормативно-правових актів.

2. Серед основних проблем оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні слід виділити такі:

- відсутність єдиного підходу щодо формування ефективної системи забезпечення публічної безпеки, недосконалість існуючих методичних підходів;

- недосконалість чинного адміністративного законодавства, яке регулює окремі питання забезпечення публічної безпеки, в частині, що стосується регламентації повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки, методів та способів забезпечення публічної безпеки;

- необхідність приділення більшої уваги вирішенню питань оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки на місцевому та регіональному рівнях з метою вирішення та подальшої реалізації політики децентралізації влади з переміщенням більшої частини повноважень державних суб'єктів забезпечення публічної безпеки до компетенції органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 5

Акцентовано увагу на тому, що сьогодні в Україні забезпечення публічної безпеки не є уніфікованою діяльністю, окремі напрями її забезпечення віднесено до компетенції державних і недержавних інституцій різних рівнів. Натомість, вироблення єдиної стратегії забезпечення публічної безпеки сприяло б консолідації зусиль усіх суб'єктів забезпечення публічної безпеки і налагодженню дієвого соціального діалогу, орієнтованого на підвищення рівня соціального життя; охорону та захист прав, свобод і законних інтересів людини; запровадження ефективного механізму захисту населення у разі виникнення будь-яких надзвичайних ситуацій; захист населення від перспективних терористичних актів; протидію та профілактику злочинності; захист від вчинення адміністративних і кримінальних правопорушень і неправомірних посягань; утвердження правопорядку.

Доведено доцільність створення навчальних курсів для цивільного начелення при закладах вищої освіти системи МВС (за прикладом поліцейської академії в Нью-Йорку), які спрямовані на поліпшення відносин між поліцією та населенням шляхом навчання громадськості про роботу поліції. Десятитижнева програма повторює та конденсує режим навчання поліцейських, що дозволяє цивільним жителям отримати більш чітке уявлення про навички та здібності, якими повинен володіти поліцейський, і про їх суспільну

користь, все цесприятиме налагодженню взаємозвязку населення з поліцією та збільшить правосвідомість населення.

Зазначено, що за допомогою конкретних критеріїв і показників визначається якісна характеристика процесу, а їх сукупність дає об'єктивне уявлення про повний цикл конкретного процесу, а також одночасно виступає основою для проведення оцінювання. Для того, щоб на підставі критеріїв і показників можна було провести повне та об'єктивне оцінювання, вони повинні відповідати ряду умов: по-перше, відображати фактичний результат, тобто стан публічної безпеки після реалізації заходів, спрямованих на її забезпечення; по-друге, повинні вміщувати характерні риси, які найповніше характеризують процес досягнення загальної мети, спрямованої на забезпечення публічної безпеки, та проміжних цілей — проведення конкретних заходів і здійснення дій, в тому числі управлінського характеру з метою забезпечення правопорядку; по-третє, критерії та показники (як величини) повинні бути придатними для вимірювання рівня досягнення мети.

Охарактеризовано систему критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки в Україні, серед яких: 1. Адміністративний критерій; 2. Критерій оцінки персоналу; 3. Критерій результативності; 4. Критерій дієвості; 5. Нормативний критерій; 6. Критерій регламентованості; 7. Інформаційний критерій; 8. Критерій взаємодії.

Зазначено, що в рамках оптимізації законодавства особливе місце займають ті з них, що наділені нормотворчими повноваженнями. Крім, звичайно, Верховної ради України як законодавчої гілки влади, особливе місце серед суб'єктів забезпечення публічної безпеки, що наділені нормотворчими повноваженнями, посідають: Кабінет Міністрів України та Міністерство внутрішніх справ України, нормативно-правові акти яких мають специфічний вузьконаправлений вплив на сферу публічної безпеки в Україні

Аргументовано, що одним із способів підвищення ефективності законодавства України у сфері забезпечення публічної безпеки є його оптимізація. Оптимізація відбувається шляхом використання комплексу заходів і напрямів, спрямованих на побудову оптимальної та якісної системи нормативно-правової бази з урахуванням реалій сьогодення та потреб окремих громад та суспільства в цілому. Таким чином, сьогодні постала нагальна потреба в оновленні існуючого механізму раціонального та

ефективного використання ресурсів у сфері забезпечення публічної безпеки, досягти чого можливо шляхом внесення змін та доповнень до чинного адміністративного

Встановлено, що до основних проблем оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні слід виділити такі: 1. відсутність єдиного підходу щодо формування ефективної системи забезпечення публічної безпеки, недосконалість існуючих методичних підходів; 2. недосконалість чинного адміністративного законодавства, яке регулює окремі питання забезпечення публічної безпеки, в частині, що стосується регламентації повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки, методів та способів забезпечення публічної безпеки; 3. необхідність приділення більшої уваги вирішенню питань оптимізації адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки на місцевому та регіональному рівнях з метою вирішення та подальшої реалізації політики децентралізації влади з переміщенням більшої частини повноважень державних суб'єктів забезпечення публічної безпеки до компетенції органів місцевого самоврядування

Висновки

У монографії наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми — визначення сутності, особливостей та шляхів удосконалення адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. Аргументовано, що історико-правовий огляд становлення та розвитку системи забезпечення публічної безпеки в Україні дозволить систематизувати весь накопичений досвід та виокремити оптимальну поведінкову модель для імплементації даної категорії у вітчизняний правовий простір. Теоретико-правовий аналіз наявної джерельної бази дозволив упорядкувати етапи зародження та становлення категорії «публічна безпека». Розкрито особливості перебігу кожного із виокремлених періодів, що дозволило дійти висновку, що саме з останнього періоду починається формування категоріального апарату «публічної безпеки» та приведення всього правового масиву національних нормативно-правових актів у відповідність до європейських норм та стандартів.

2. Зроблено висновок, що вирішення проблеми забезпечення публічної безпеки має пріоритетне значення в системі завдань, що ставляться перед органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні. Але ефективність такого забезпечення ускладнюється дією низки негативних факторів, одним із яких є відсутність чітко визначеного на законодавчому рівні єдиного усталеного категоріального апарату у сфері забезпечення правопорядку, зокрема, відсутність єдиного визначення поняття публічної безпеки, що ускладнює процес розкриття змісту категорії «публічна безпека» як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту. У результаті аналізу нормативно-правових актів та позицій науковців сформульовано авторське визначення публічної безпеки як об'єкта адміністративно-правової охорони та захисту.

3. Встановлено, що принципи адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки – це сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених керівних вимог, закріплених нормами адміністративного законодавства, яких мають дотримуватися

суб'єкти забезпечення публічної безпеки під час організації та здійснення цілеспрямованого організаційного регулятивного засобу впливу на дії окремих громадян, поведінку суспільства, стан і розвиток суспільних процесів у сфері забезпечення безпеки населення і держави в цілому. Окреслено ознаки, притаманні даним принципам.

4. Визначено місце адміністративно-правового регулювання в системі правових засад забезпечення публічної безпеки, яке виражається в тому, що адміністративно-правові норми: 1) визначають специфіку забезпечення публічної безпеки як складової сектору національної безпеки; 2) визначають систему суб'єктів забезпечення публічної безпеки; 3) закріплюють адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення публічної безпеки; 4) визначають механізм оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки та рівень довіри населення до правоохоронних органів; 5) встановлюють перелік інструментів забезпечення публічної безпеки; 6) визначають адміністративно-правовий механізм взаємодії суб'єктів забезпечення публічної безпеки; 7) регулюють процедуру підготовки та прийняття управлінських рішень суб'єктами забезпечення публічної безпеки; 8) регулюють механізм виконання рекомендацій правозахисних місій і делегацій ОБСЄ, Ради Європи, ООН, інших міжнародних організацій в контексті недопущення порушення балансу між забезпеченням безпеки і дотриманням прав людини в інтересах державної безпеки внаслідок підвищення рівня загроз публічній безпеці (особливо в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, на тимчасово окупованій території); 9) запроваджують дієві механізми демократичного цивільного контролю і співпраці з громадськістю.

5. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення публічної безпеки запропоновано розуміти як врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини державно-розпорядчого або організаційного характеру, що виникають у сфері створення умов для максимального повного дотримання прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів суспільства і держави, захисту їх від протиправних посягань та мінімізації їх негативних наслідків, а також з метою упорядкування внутрішньоорганізаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення публічної безпеки в державі та її окремих регіонах.

6. Обґрунтовано, що за характером наявних повноважень у сфері забезпечення публічної безпеки органи державної влади можна поділити на органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції у сфері забезпечення публічної безпеки. Розкрито особливості діяльності Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення публічної безпеки. Аргументовано, що до диференційованих ознак, які властиві вказаним суб'єктам, належать такі: розмежування сфери впливу щодо формування та реалізації державної політики, з урахуванням поділу на гілки влади; самостійність у прийнятті рішень; компетенційна складова діяльності; наявність колегіального принципу прийняття рішень (крім Президента України).

7. Розглянуто особливості діяльності поліції як основного правоохоронного органу, що створений з метою забезпечення публічної безпеки. Проведений аналіз законодавства, положення якого регулюють діяльність органів поліції у сфері забезпечення публічної безпеки, дозволив виокремити такі групи повноважень: 1) повноваження, що сприяють безпосередньому виконанню службових обов'язків; 2) повноваження, що сприяють опосередкованому виконанню службових обов'язків; 3) повноваження, що створюють умови для реалізації працівниками поліції своїх прав і свобод, одночасно як працівників правоохоронних органів, так і громадян; 4) повноваження органів та підрозділів поліції в зоні проведення операції Об'єднаних сил. Охарактеризовано повноваження органів та підрозділів поліції в залежності від їх структурної приналежності та компетенції. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення національного законодавства в частині реструктуризації та об'єднання підрозділів превентивної діяльності та патрульної поліції в один підрозділ — «поліцію превенції» тощо.

8. Проведений аналіз організації діяльності органів прокуратури та суду (суддів) щодо адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки дозволив дійти висновку, що вказані суб'єкти вступають у суспільні відносини, що виникають у сфері публічної безпеки, після настання юридичного факту, який порушує існуючі норми законодавства, і вживають заходів щодо притягнення винної особи до відповідальності, здійснення правосуддя та визначення недоліків в діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки.

9. Встановлено, що органи місцевого самоврядування уособлюють в собі корелюючий орган, який шляхом реалізації наданих йому повноважень (власних або делегованих) вступає у правовідносини з приводу забезпечення публічної безпеки з іншими органами державної влади (у першу чергу поліцією), інституціями громадянського суспільства з метою дотримання прав і свобод людини і громадянина, підтримання правопорядку на території певної громади. Охарактеризовано елементи адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єкта забезпечення публічної безпеки, що дозволило запропонувати шляхи оптимізації адміністративного законодавства в частині удосконалення процедури реалізації органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень у сфері підтримання правопорядку на окремій території.

10. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення національного законодавства в частині визначення особливостей діяльності громадських об'єднань у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні та внесення відповідних змін до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про національну безпеку України» в частинах, що стосуються визначення ролі, завдань, методів діяльності, повноважень інституцій громадянського суспільства у сфері забезпечення публічної безпеки. З метою забезпечення взаємодії органів державної влади з інституціями громадянського суспільства запропоновано створити громадські консультативно-дорадчі ради або координаційні органи з питань забезпечення публічної безпеки та порядку при органах державної влади.

11. З'ясовано роль та місце суб'єктів забезпечення публічної безпеки, які визначені Законом України «Про національну безпеку України» як такі, що мають право забезпечувати публічну безпеку як невід'ємну складову національної безпеки України. Встановлено, що більшість з них має виключно об'єктний вплив на сферу публічної безпеки, це визначається або сферою, де здійснюється забезпечення публічної безпеки (міграційна сфера для Державної міграційної служби України), або колом осіб, по відношенню до яких здійснюється захист їх прав і свобод, насамперед захист життя та здоров'я (Управління державної охорони України, Збройні Сили України), або обмежуються територією, де забезпечення публічної безпеки буде невід'ємним завданням за територіальним принципом (прикордонна зона для Державної прикордонної служби України або

зона надзвичайної ситуації для підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій).

12. Наголошено, що правові форми діяльності щодо забезпечення публічної безпеки України є комплексом дій правовстановлюючого характеру, повноваженнями щодо здійснення яких відповідно до положень законодавства наділені відповідні суб'єкти забезпечення публічної безпеки. Зроблено висновок, що правовим формам діяльності щодо забезпечення публічної безпеки притаманна низка ознак: а) здійснюються від імені та в інтересах держави та особи, тобто така реалізація притаманна виключно державним органам влади та їх посадовим особам, а також органам місцевого самоврядування; б) здійснюються у межах виконавчо-розпорядчих повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки; в) тягнуть виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин у сфері публічної безпеки; г) носять правовстановлюючий характер. Виокремлено та охарактеризовано правові форми діяльності щодо забезпечення публічної безпеки.

13. Під організаційними формами забезпечення публічної безпеки розуміється комплекс дій, направлених на вдосконалення діяльності суб'єктів забезпечення публічної безпеки, створення умов для належного виконання ними покладених на них обов'язків та забезпечення бажаного стану законності й правопорядку в державі. Характерними ознаками організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні є такі: а) застосування організаційних форм забезпечення публічної безпеки в Україні може бути передумовою виникнення правової форми або може бути її наслідком; б) їх застосування не здійснює прямий вплив на права, свободи та законні інтереси людини і громадянина, а забезпечує організаційну складову адміністративно-правових відносин у сфері публічної безпеки; в) застосовуються на основі повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки, виключно у межах їх компетенційної складової та з урахуванням ситуації (оперативної обстановки), що склалась; г) створюють умови для виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки покладених на них завдань; г) їх застосування не призводить до настання юридично значущих наслідків; д) у разі неправильного або некоректного використання організаційної форми діяльності суб'єкта забезпечення публічної безпеки може бути визнана неправомірною.

14. Розкрито зміст адміністративних правопорушень у сфері

публічної безпеки та виокремлено їх характерні ознаки. Охарактеризовано склади адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки за відповідними елементами: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

Під час систематизації об'єктів адміністративних правопорушень у сфері публічної безпеки обґрунтовано доцільність виокремлення в системі родових об'єктів посягань сімейних правовідносин, на які можуть здійснюватися посягання у випадках вчинення правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення: ст. 173–2 «Вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування», ст. 183–1 «Несплата аліментів».

Виокремлено ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері публічної безпеки та розкрито особливості їх врахування на прикладі вчинення протиправного діяння, передбаченого ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Нецензурна лайка в громадських місцях». Охарактеризовано адміністративні проступки, об'єктом посягання яких є сфера публічної безпеки, що можуть бути вчинені як у формі дії, так і у формі бездіяльності.

Аналіз суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення у сфері публічної безпеки дозволив виокремити правопорушення, для вчинення яких є характерним умисний характер, а також ті, що вчиняються з необережності.

15. Аргументовано, що значення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку в Україні, полягає в тому, що за допомогою такого юридичного інституту населенню забезпечуються умови безпеки шляхом ретроспективного, поточного та перспективного впливу на поведінку осіб, що демонструють антисоціальну поведінку, поведінку із деформованою правосвідомістю та схильні до вчинення адміністративних деліктів, з метою попередження, припинення вчинення ними адміністративних правопорушень, поновлення правового стану тих вищ, що стали об'єктами посягання.

Розкрито зміст адміністративної відповідальності в сфері публічної безпеки в Україні: має соціальну спрямованість; здійснює контролюючий вплив на громадян; носить превентивний характер; спричиняє дуалістичні наслідки; є характерною наявністю специфічного документального забезпечення; носить

ретроспективний характер; регламентується матеріальними та процесуальними нормами адміністративного права.

16. Обґрунтовано, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, безпосередньо пов'язане з діяльністю суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати провадження по ним, включаючи застосування заходів забезпечення провадження по справі про адміністративні правопорушення в разі необхідності. Наголошено, що дотримання законності під час реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на публічну безпеку, передбачає здійснення контрольно-наглядової діяльності за процедурою притягнення особи до такого виду відповідальності шляхом здійснення державного та громадського контролю.

17. У результаті аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки, Республіки Польща, Німеччини, Італії, Великобританії, Голландії, Австрії та Японії щодо забезпечення публічної безпеки сформульовано пропозиції щодо впровадження зарубіжного досвіду в Україні, зокрема, в частині: 1) розробки єдиного програмного документу — Стратегії забезпечення публічної безпеки; 2) вироблення дієвого механізму реалізації концепції «Community Policing» в частині оновлення існуючих форм взаємодії органів поліції з населенням; 3) проведення у закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання системи МВС України ознайомчих курсів для громадян, які висловили бажання сприяти органам поліції у забезпеченні публічної безпеки і порядку.

18. Аргументовано, що при визначенні ефективності забезпечення публічної безпеки необхідно зважати не лише на рівень злочинності; дана категорія є більш широкою та передбачає використання комплексного підходу щодо оцінки його досягнення з урахуванням різноманітних критеріїв і показників, які стосуються безпосередньої організації забезпечення публічної безпеки, ресурсних витрат, корисності та результативності такої діяльності для населення. З'ясовано, що для того, щоб на підставі критеріїв і показників можна було провести повне та об'єктивне оцінювання, вони повинні відповідати таким умовам: а) відображати фактичний результат, тобто стан публічної безпеки після реалізації заходів, спрямованих на її забезпечення; б) повинні враховувати риси, які найбільш повно характеризують процес досягнення загальної мети,

спрямованої на забезпечення публічної безпеки, та проміжних цілей - проведення конкретних заходів, в тому числі управлінського характеру, з метою забезпечення правопорядку; в) критерії та показники (як величини) повинні бути придатними для вимірювання рівня досягнення мети.

19. Встановлено, що оптимізація адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні являє собою комплекс науково обґрунтованих заходів, спрямованих на вдосконалення чинної нормативно-правової бази шляхом вироблення таких норм права, застосування яких у подальшому має створити необхідні передумови для належного функціонування сектору безпеки, мінімізації негативного впливу соціально-демографічних, економічних, політичних, правових, психологічних і технологічних факторів на стан захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина. Виокремлено та охарактеризовано елементи оптимізації, серед яких: суб'єкт, об'єкт, завдання, принципи та проблеми оптимізації, що дозволило запропонувати зміни та доповнення до чинного адміністративного законодавства.

Список використаних джерел

1. Citizens Police Academy. New York City Police Department.
URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/administrative/training-citizens-police-academy.page> (дата звернення 18.12.2018)
2. Citizens Police Academy. The Monterey Police Department.
URL: <https://www.monterey.org/police/Community-Policing-Initiative/Citizens-Police-Academy> (дата звернення 18.12.2018).
3. Citizens Police Academy. United Kingdom Police Department.
URL: <https://www.uky.edu/police/citizens-police-academy-1> (дата звернення 18.12.2018).
4. Europeans' Engagement in Participatory Democracy. Report [Flash Eurobarometer 373 — TNS Political & Social] / Conducted by TNS Political & Social at the request of the European Commission, DirectorateGeneral for Communication. 2013. 63 p.
5. Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters? Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop "Orkane uber Europa" (Severe storms over Europe) at the Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ) / W. Geier. URL: <http://www.dkkv.org/de/publications/ressource.asp?ID=137> (дата звернення 18.06.2018).
6. Kane County Sheriff's Office. URL: <http://kanesheriff.com/Pages/SHFForms/CitizensPoliceAcademyApplication.aspx> (дата звернення 18.12.2018).
7. La Gendarmerie aujourd'hui. Edition Atlas. Paris, 2003.
8. United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about> (дата звернення 11.10.2018).
9. Авер'янов В. Б.. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О. Ф. (керівник колективу), Нагребельний В. П., Кисіль Л. Є., Педько Ю. С. та ін.; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
10. Агапова М. Система охорони публічного порядку в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 3. С. 114–117.
11. Административное право России : учебник. Часть 1. Государственное управление и административное право / под. ред. А. П. Коренева. Москва : Московская академия МВД России; Щит, 2002. 306 с.

12. Административное право Украины : учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Х. : Право, 2003. 576 с.

13. Административное право: [Общая и Особенная части] : учебник для сред. юрид. учеб. заведений / М. И. Еропкин, Ю. М. Козлов, А. В. Серегин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. М. И. Еропкина. Москва : Юрид. лит., 1971. 415 с.

14. Административный кодекс УССР: від 12.10.1927 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html (дата звернення 12.11.2018)

15. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підруч. / за ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : УАВС. 178 с.

16. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ України. Загальна частина / за заг. ред. Моїсєєва Є. М., Римаренка Ю. І. Олефіра В. І., Сущенко В. Д., Константинов С. Ф. та ін. К. : КНТ, 2008. 520 с.

17. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: науково-практичний посібник / О. Л. Копиленко, З. А. Загінєй, О. Н. Ярмиш [та ін.]; за заг. ред. Ю. М. Дьоміна. К. : Національна академія прокуратури України, 2014. 304 с.

18. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. загальна частина : підручник / під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Українська академія внутрішніх справ. 1995. 177 с.

19. Адміністративна діяльність органів поліції України : підруч. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін.; передм. В. В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС. 2017. 432 с.

20. Адміністративне право України / за заг. ред. С. В. Ківалова. О.: Юрид. літ., 2003. 893 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / за ред.: В. Б. Авер'янова. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 583 с.

22. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К. : Юрид. думка, 2004. 584 с.

23. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. Харків : Золота миля, 2011. 584 с.

24. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. В. Галуцько, П. В. Діхтієвський, О. В. Кузьменко, С. Г. Стеценко [та ін.]. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

25. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, та ін.; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. 272 с.

26. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 362 с.

27. Адміністративне право України : підруч. / за ред. В. В. Галуцька. К. : ХМД, 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 2015. 393 с.

28. Адміністративне право України: академ. курс: підруч. для студ. юрид. спец. ВНЗ / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, В. Б. Авер'янов (відп. ред.). К. : Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 591 с.

29. Адміністративне право України : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.

30. Адміністративне право України : навч. посіб. / за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 272 с.

31. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єшук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Гринь Д. С., 2015. Т.1. Загальне адміністративне право. 272 с.

32. Адміністративне право України : навч. посіб.: у 2-х т. / за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ХМТ, 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

33. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

34. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гарашук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.

35. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2005. 554 с

36. Адміністративне право України : підручник / В. М. Гарашук, Ю. П. Битяк, О. В. Дьяченко [та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

37. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с.

38. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2013. 2-ге вид., переробл. і допов. 656 с.
39. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
40. Александрова Н. В., Коліушко І. Б. Розвиток публічного права в Україні. Київ : Конус-Ю, 2009. 726 с.
41. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит., 1966. 187 с.
42. Алексеев С. С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1982. 359 с.
43. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1996. 203 с.
44. Алексеев О. Г., Книш Є. Г. Історичні аспекти розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у фармацевтичній сфері України. Фармацевтичний журнал. 2013. № 5. С. 43–50.
45. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник / Под ред. А. П. Алехина. М. : Зерцало-М, 2003. 608 с.
46. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
47. Альошина Н. М. Поняття й ознаки територіальної громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. № 11. С. 173–180.
48. Альперт С. А. Обвинение в советском уголовном процессе. Харьков, 1974. 203 с.
49. Американці завершили тренувати інструкторів нової поліції. URL: <http://portal.lviv.ua/news/2015/06/04/amerikantsi-zavershili-trenuvali-instruktoriv-novoyi-politsiyi> (дата звернення 24.10.2018).
50. Аналіз Закону України «Про національну безпеку України». Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/analiz-zakonu-ukrajiny-pro-natsionalnu-bezpeku-ukrajiny/> (дата звернення 24.10.2018).
51. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 1999. 390 с.
52. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131.

53. Анисимов Е. Г. Модель поддержки принятия решений при формировании инновационной стратегии предприятия. Экономика сельского хозяйства России. 2016. № 3. С. 52–58.

54. Антонов В. О. Проблема формування нової нормативно-правової бази національної безпеки України на тлі нових викликів та загроз. Часопис Київського університету права. 2015. № 3. С. 70–73.

55. Арабаджиев Д. Ю. Структурна характеристика громадського моніторингу за виборчим процесом. Грани. 2013. № 9 (101). С. 128–132.

56. Артус М. М. Проблеми трактування сутності та функцій категорії «фінанси». Фінанси України. Київ, 2007. № 4. С. 127–135.

57. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.

58. Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 173 с.

59. Афанасьев К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. Луганськ: РВВЛДУВС, 2010. 175 с.

60. Аюпов Р. М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сум. держ. ун-т. Суми, 2017. 253 с.

61. Бабюк А. Основні критерії оцінювання ефективності діяльності підприємства. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21184/2/SEIED_2017_Babyuk_A-The_main_criteria_for_evaluation_84–86.pdf (дата звернення 11.01.2019).

62. Баклан О. В. Про поняття, різновиди та структуру адміністративно-правових відносин. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2018. № 14. С. 80–87.

63. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом : навч. посіб. К. : ВД «Професіонал», 2006. 512 с.

64. Бандурка О. М., Литвинов О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Х. : ХНУВС, 2011. 308 с.

65. Барабаш О. О. Правосвідомість, правопорядок та законність як чинники правомірної поведінки. *Форум права*. 2018. № 3. С. 6–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_3_3 (дата звернення 12.04.2019).

66. Бараш Є. Ю. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою. *Форум права*. 2011. № 3. С. 34–40. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 18.09.2018)

67. Барсуков К. В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі

міжнародних миротворчих підрозділів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ.наук.-дослідний ін-т МВС України. Київ, 2010. 20 с.

68. Барциц И. Н. Показатели эффективности государственного управления и глобальное управленческое пространство. Государство и право. 2009. № 3. С. 12–13.

69. Басалик О. І. Особиста свобода громадян в адміністративному праві. *Форум права*. 2011. № 1. С. 59–62. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11boivap.pdf> (дата звернення 13.04.2019).

70. Басов А. В. Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-2-2012/item/52-zabezpechennya-hromadskoyibezpeky-ponyattya-ta-zmist-basov-a-v> (дата звернення 24.10.2018).

71. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2010. № 4. С. 42–47. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 12.11.2018)

72. Басов А. В. Правове регулювання забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 4. С. 26–29.

73. Басс В. О. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Акад. упр. МВС України. К., 2010. 19 с.

74. Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія : Право*. 2014. Вип. 29(2.3). С. 84–86.

75. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Изд-во Уральск. ун-та, 1989. 204 с.

76. Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права. Советское государство и право. 1986. № 2. С. 41–48.

77. Бахрах Д. Н., Российский Д. Н., Старілов Ю. Н. Административное право: учеб. для вуз. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. 800 с.

78. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2014. 544 с.

79. Безпека людського розвитку в правовій, соціальній державі : монографія / Л. С. Шевченко, О. А. Гриценко, Т. М. Камінська та ін., за ред. д-ра екон. наук, проф. Л. С. Шевченко. Х. : НУ «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого», 2013. 850 с.

80. Бельский К. С. Полицейское право: лекц. курс / под ред. к.ю. Н. А. В. Куракина. Москва : Дело и Сервис, 2004. 816 с.

81. Беляев И. Д. Лекции по истории русского законодательства / ред. О. А. Платонов. Москва : Институт русской цивилизации, 2011. 896 с.
82. Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України : автореф. дис... д. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжнарод. ун-тет розвитку людини «Україна». К., 2015. 40 с.
83. Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. Держава та регіони. Сер.: Право. 2013. № 3. С. 22–28.
84. Богданець А. В. Форми публічного управління підготовкою юристів у закладах вищої освіти України: теоретико-правові аспекти. Правове регулювання економіки : зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Навч.-наук. ін-т «Юридич. ін-т»; [редкол.: А. М. Колодій (голов. ред.) та ін.]. Київ : КНЕУ, 2018. № 17. С. 129–139.
85. Богуцький В. В., Богуцька А. В. Адміністративне право України як галузь права : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2010. 64 с.
86. Боднар І. Р. Інформаційна безпека як основа національної безпеки. Mechanism of Economic Regulation. 2014. № 1. С. 68–75. URL: http://www.lac.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/kafedry/MEV/Bodnar/Bodnar_Vyb_Pub_9.pdf (дата звернення 21.11.2018).
87. Боднар О. Б. Поняття та зміст права людини на безпеку та його співвідношення з суміжними правами. *Форум права*. 2011. № 1. С. 88–93. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bobzcp.pdf> (дата звернення 12.11.2018)
88. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. Харків : Право, 2012. Вип. 23. С. 94–105.
89. Боклаг В. А., Павленко А. О. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2017. № 1. С. 60–65.
90. Большая Советская Энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. Т. 30. М. : Советская энциклопедия, 1978. 616 с.
91. Большой энциклопедический словарь: А-Я / Гл. ред. Прохоров А. М. 2-е изд., перераб. и доп. Москва; Санкт-Петербург : БСЭ, 2000. 1452 с.
92. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крупских. М. : Инфра-М, 1999. 529 с.
93. Бордоська декларація «Судді та прокурори у демократичному суспільстві»: Висновок № 12 (2009) Консультативної Ради європейських суддів (КРЄС), м. Страсбург, 8 грудня 2009 року. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/58F4A4DD76AACFD0C2257D87004971A6) (дата звернення 9.09.2015).

94. Боровков Р. О. Поняття адміністративно-правової охорони права власності на мобільні телефони. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 133–136.
95. Бородін І. Л., Бортнік В. А. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. К. : Персонал, 2011. 136 с.
96. Босак І. П., Палига Є. М. Інформаційне забезпечення управління підприємством: економічний аспект. *Регіональна Економіка*. 2007. № 4. С. 193–195.
97. Бояринцева М. А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. К., 2005. 213 с.
98. Брэбан Г. Французское административное право / пер.с фран. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под. ред. С. В. Боботова. Москва : Прогрес, 1988. 488 с.
99. Бублій М. П. Особливості здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. *Міжнародний науковий журнал*. 2016. № 5 (1). С. 14–18.
100. Бугайчук К. Л. Критерії оцінки роботи органів поліції окремих країн. Національна громадська платформа «Реформуємо МВС: прозорість та відповідальність». 2015. URL: http://police-reform.org/articles/kriteriyyi_ocinki_roboti_organiv_policiyi_okremih_krayi n (дата звернення 06.05.2019).
101. Бурбика В. О. Мета та завдання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами. *Європейські перспективи*. 2017. Вип. 1. С. 81–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2017_1_15. (дата звернення 18.07.2018).
102. Бурцева К. А. Підвищення рівня інформаційної безпеки за допомогою організаційних заходів на комерційних підприємствах. URL: <http://ir.nmu.org.ua/bitstream/handle/123456789/1673/6.pdf?sequence=1> (дата звернення 24.10.2018).
103. Бучинська А. Й. Власні і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування у світлі законодавства України та Польщі. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 5. С. 184–186. URL: http://www.pap.in.ua/5_2016/55.pdf (дата звернення 13.02.2018).
104. Бучинська А. Й. Правовий статус суб'єктів місцевого самоврядування за законодавством Польщі та України. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 1. С. 35–38.
105. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов та ін.; за заг. ред. В. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
106. Василів С. С. Про розвиток інституту підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер.: *Юридичні науки*. 2015. № 813. С. 15–22.

107. Васильєв А. С. Административное право Украины : учебник. Х. : Одиссей, 2001. 287 с.
108. Васильєв А. С. Административное право Украины (общая часть): учеб. пособие. Харків: Право, 2001. 316 с.
109. Васюренко О. В., Волохата К. О. Економічний аналіз діяльності комерційних банків : навч. посіб. Київ : Знання, 2006. 463 с.
110. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм. Київ, 2003. 350 с.
111. Великий енциклопедичний юридичний словник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. К. : Юридична думка, 2007. 990 с.
112. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
113. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. Київ : Ірпінь : Перун, 2004. 1440 с.
114. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
115. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
116. Величко В. О. Шляхи вдосконалення законодавчого регулювання діяльності уряду. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Сер.: Право. 2014. № 18. С. 57–61.
117. Взаємодія організацій громадянського суспільства та влади у вирішенні місцевих соціальних проблем громадян. URL: <http://cisc.org.ua/wp-content/uploads/2015/10/book1.pdf> (дата звернення 06.10.2018).
118. Взаємодія поліції та громади (Community Policing). 8 с. URL: http://ecpl.com.ua/wp-content/uploads/2017/02/com_pol.pdf (дата звернення 18.12.2018).
119. Виконавча влада і адміністративне право / під ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
120. Висновок № 3 (2008) Консультативної ради європейських прокурорів про «роль прокуратури за межами сфери кримінального права», прийнятий ССРЕ на 3 пленарному засіданні (Страсбург, 15–17 жовтня 2008 р.). URL: https://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=174101 (дата звернення 11.08.2018).
121. Вінокурова Л. В. Судова влада як правовий механізм захисту та реалізації прав громадян. Вісник Вищої ради юстиції. 2010. № 2. С. 31–37. URL: http://www.vru.gov.ua/content/article/visnik02_04.pdf (дата звернення 11.10.2018).
122. Вітвіцький С. С. Сутність та принципи ефективності державного контролю. Науковий вісник Національного університету

біоресурсів і природокористування України. 2013. Вип. 182. Ч. 1. С. 205–211.

123. Власенко Ю. Л. Оптимізація законодавства України у сфері забезпечення екологічної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2010. 22 с.

124. Воронкова В. Г., Беліченко А. Г., Попов О. М., Рєзанова Н. О., Кіндратець О. М. Управління людськими ресурсами: філософські засади. Київ : Професіонал., 2006. 576 с.

125. Воронько О., Северин А., Олійник І. Деякі актуальні питання атестації державних службовців. *Відомості Укр. акад. держ. управ. при Президентові України*. 2016. № 3. С. 48–57.

126. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського держ. ун-ту імені Володимира Винниченка. Сер.: Право*. 2017. № 1. С. 4–10. URL: <http://sipl.com.ua/?p=3570> (дата звернення 24.10.2018).

127. Галуцько В. В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. № 3. С. 126–131. URL: <http://www.nvppp.in.ua/vip/2016/3/28.pdf> (дата звернення 12.11.2018).

128. Галуцько В. В., Єщук О. М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. *Actual problems of corruption prevention and counteraction*. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/> (дата звернення 12.11.2018).

129. Гарасимів О. І., Захарова О. В. Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Сер.: Юридична*. 2013. Вип. 1. С. 220–230.

130. Гаращук В. М. Особливості актів державного управління. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права* : зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (Харків, 27 листоп. 2015 р.): у 2 ч. Харків, 2015. Ч. 1. С. 199–203.

131. Гаруст, Ю. В. Сущность принципов обеспечения прав граждан в налоговой сфере. *Вестник Академии МВД Республики Беларусь*. 2014. № 1. С. 208 - 211

132. Гергелюк Н. Т. Роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 122–125.

133. Гетьман Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія. Х. : Оберіг, 2014. 308 с.

134. Глуховеря В. А. Адміністративно-правовий статус МВС України: шляхи удосконалення окремих структурних елементів. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 2. С. 36–40. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_8.pdf (дата звернення 11.10.2018).

135. Гниденко И. Г., Соколовская С. А. Информатика: учеб. пособие. СПб.: Издат. Дом «Нева», 2003. 320 с.

136. Голенко Н. М. Спеціальні підрозділи поліції в країнах Європи. *Національна поліція Донеччини: проблеми становлення та стратегія розвитку* — 2016: тези доповідей Всеукр. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 21 жовтня 2016 р.) / ДВНЗ «ПДТУ», Головне упр. Нац. поліції в Донецькій області, Донецькій юридичний ін-т. Маріуполь, 2016. С. 41–43.

137. Головань М. С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С. 23–30.

138. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). Київ : МАУП, 1998. 52 с.

139. Голосніченко І. П. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні. URL: http://afgp.kpi.ua/sites/default/files/11%20-%201_9_%20-%2025.pdf (дата звернення 11.07.2018).

140. Голуб М. В. Організація охорони громадського порядку у прикордонних регіонах України. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 179–184.

141. Гончарук Н., Сурай І. Кадровий резерв як механізм формування розвитку еліти в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. / редкол.: С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. Вип. 3 (14). С. 162–171.

142. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. *Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія «Юридичний вісник». Повітряне і космічне право*. К., 2007. № 3 (4). С. 57–60.

143. Гончарук С. Т. Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини : навч. посіб. К. : НАВСУ, 2000. 239 с.

144. Горбач А. М. Зміст адміністративно-правових відносин: теорія і практика. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2017. Вип. 43. Т. 3. С. 91–96.

145. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і

відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index (дата звернення 24.10.2018).

146. Грек М. Завдання Служби безпеки України як правоохоронного органу. *Публічне право*. 2012. № 3 (7). С. 240–247.

147. Грек Т. Б. Правова природа юридичної відповідальності: поняття, принципи та види. *Адвокат*. 2010. № 10. С. 41–45.

148. Гречанюк С. К. Деякі проблеми прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні покарань в світлі нового законодавства про прокуратуру. URL: http://dSPACE.tneu.edu.ua/bitstream/316497/7107/1/Grechaniuk_stattya_naglyad_pokarannya.pdf (дата звернення: 02.04.2018).

149. Гречко А. В., Гречухін А. С. Оцінка ефективності виробничої діяльності підприємства. *Ефективна Економіка*. 2016. № 1. С. 1–7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2016_1_35 (дата звернення 03.01.2019).

150. Грицаєнко Л. Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 34–38.

151. Грищенко В. М. Цель как форма опережающего отражения действительности. *Ученые записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Философия*. 1974. Вып. 15. С. 106–117.

152. Грохольский В. Л. Організаційно-правові засади управління спеціальними підрозділами МВС України по боротьбі з організованою злочинністю : монографія / за заг. редакцією О. М. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. 312 с.

153. Губанова Т. О. Оптимізація як спосіб підвищення ефективності законодавства України у сфері державного фінансового контролю. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 95–98.

154. Гурбик А. О. Міське самоврядування та самоврядні засади сільських громад. *Історія української культури*. Т. 3. С. 239–256.

155. Гуржій А. В., Мельник Ю. О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 14–19.

156. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2004. 192 с.

157. Гусаров К. В. Правосуддя як функція судової влади. *Від громадянського суспільства до правової держави*: матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2006. С. 222–223.

158. Давиденко Л. М. Проблеми оцінки та вимірювання ефективності діяльності прокуратури. *Питання конституційно-*

правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності : зб. наук. пр. / ред. кол.: Л. М. Давиденко, П. М. Каркач (від. ред.) та ін. Харків : ІПК Генеральної прокуратури, 1999. С. 67–81.

159. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Москва : Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1956. Т. 1. 700 с.

160. Дашутін Г. П., Михальченко М. І. Український експеримент на терезах гуманізму. К. : Парлам. вид-во, 2001. 335 с.

161. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций: принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН 202 от 24 октября 1970 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml.

162. Дембіцька С. Л. Забезпечення пріоритету прав і свобод громадян першочергове завдання держави. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 142–145.

163. Демиденко В. О. Органи місцевого самоврядування в системі забезпечення інформаційної безпеки. *Інформаційна агресія Російської Федерації проти України: науковий семінар ХНУ ПС ім. І. Кожедуба (25 жовтня 2018 р.)*. С. 36–38. URL:<http://www.hups.mil.gov.ua/assets/doc/science/stud-conf/informacijna-agresiya-rf-proti-ukraini/15.pdf> (дата звернення: 11.04.2018).

164. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т. 1998. 93 с.

165. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 34. Том 1. С. 19–23.

166. Демократия и правовой статус личности в социалистическом обществе. М. : Наука, 1987. 187 с.

167. Денисова А. В. Співвідношення контролю і нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013> (дата звернення 12.04.2019).

168. Денисова А. В. Форми адміністративного нагляду. Здійснюваного органами національної поліції: сучасні проблеми визначення сутності. *Держава та регіони. Сер.: Право*. 2017. № 3 (57). С. 25–29.

169. Дербетова Т. Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным. *Науковедение*. 2012. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-ot-obshchih-podhodov-k-konkretno-predmetnym> (дата звернення 07.05.2019).

170. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. 384 с.

171. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 770.

172. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : Постанова КМУ від 27.09.2016 № 674. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> (дата звернення: 11.04.2018).

173. Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров'ю : Постанова КМУ від 03.10.2018 № 800. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2018-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2018).

174. Джуган В. О. Інститут юридичної відповідальності як елемент системи права: погляди сучасних науковців. *Visegrad Journal on Human Right*. 2016. № 3. С. 56–61.

175. Дисциплінарний статут Національної поліції України: науково-практичний коментар / за заг. ред. В. В. Сокурєнко. Х. : Майдан, 2019. 254 с.

176. Дитюк В. З. Адміністративно-правове забезпечення громадської безпеки на об'єктах транспорту місцевими державними адміністраціями виконавчої влади. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2013. № 4. С. 107–114.

177. Дідик Н. І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2011. № 3. С. 92–101.

178. Ділова українська мова : навч. посібник / ред. О. Д. Горбул. Київ : Знання, 2000. 226 с.

179. Дніпрєнко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль: функціональний аналіз і європейські традиції застосування. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12DNKETZ.pdf> (дата звернення 21.12.2018).

180. Довжик Н. Р. Бинарность стратегий национальной безопасности современной Польши. *Известия Уральского Федерального университета. Серия 3: Общественные науки*. 2014. № 2. Том 9. С. 91–98.

181. Довжик Н. Р. Особенности системы национальной безопасности Республики Польша на современном этапе. *Глобальная и региональная безопасность в XXI веке: материалы научных*

конференцій. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2014. С. 110–114.

182. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 // Сумський державний університет. Суми, 2017. 198 с.

183. Доценко П. П., Юрчак Л. А. Словник української мови. К. : Наук. думка, 1982. Т. 2. 788 с.

184. Драго Ролан. Административная наука / под ред. Б. М. Лазарева. Москва : Прогресс, 1982. 244 с.

185. Другий Універсал Української Центральної Ради, 3 липня 1917 р. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України (ЦДАВО України). Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 10 а.

186. Дручек О. М. Ювенальна превенція в системі Національної поліції України: проблеми реформування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 2. С. 63–66.

187. Дубовик О. Л. Экологическое право в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2011. 320 с.

188. Дубовицкий Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении. *Советское государство и право*. 1980. № 9. С. 121–125.

189. Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. / Відп. ред. І. О. Гуржій. АН УРСР. Інститут історії. Київ : Вид-во АН УРСР, 1959. 532 с..

190. Евтихийев И. И. Виды и формы административной деятельности: дис... д-ра юрид. наук. М., 1948. 365 с.

191. Етимологічний словник української мови: в 7 т. / за заг. ред. О. С. Мельничука. К. : Наукова думка, 1985. Т. 2. 572 с.

192. Європейська конвенція про природні ландшафти: Конвенція Ради Європи від 20.10.2000 № ETS N 176. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154 (дата звернення: 11.04.2018).

193. Європейська конвенція про участь іноземців в громадському житті на місцевому рівні: Конвенція Ради Європи від 05.02.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 11.04.2018).

194. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами: Конвенція Ради Європи від 21.05.1980 м. Мадрид. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_106 (дата звернення: 02.12.2018).

195. Європейська Хартія міст: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 29.05.2008. URL: <http://www.slg->

coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Principle-9.-European-chart.pdf
(дата звернення: 11.04.2018).

196. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Хартія Ради Європи від 15.10.1985 м. Страсбург. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 02.12.2018).

197. Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин: Хартія Ради Європи від 05.11.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014 (дата звернення: 02.12.2018).

198. Європейська хартія щодо участі молоді у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні: прийнята Конгресом місцевої і регіональної політики Ради Європи 21.05.2003. URL: <https://rm.coe.int/168071b58f> (дата звернення: 11.04.2018).

199. Європейський суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення. Міністерство юстиції України. К. : Юстиція, 2000. 150 с.

200. Єщук О. М. Гносеологія адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. 2014. Вип. 1. Т. 1. С. 130–133.

201. Жадан Є. В. Зарубіжний досвід забезпечення соціальної безпеки міста. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 45. С. 150–158.

202. Железняк Н. В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми. *Наукові записки*. 2004. Т. 26. Юридичні науки С. 29–37.

203. Жила С. Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2016. 222 с.

204. Заболотна Н. Я. Адміністративно-правові договори: деякі особливості юридичної техніки творення. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. Херсон, 2017. Вип. 1. Т. 1. С. 28–32.

205. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 369 с.

206. Загальна декларація прав людини 1948 року. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

207. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

208. Загальна теорія права : підруч. / за заг. ред. М. І. Козюбри. К. : Ваіте, 2015. 392 с.

209. Загальне адміністративне право : підруч. / за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.

210. Загорецька О. М. Види наказів і підстави їх видання. *Кадровик*. 2013. № 1 (7). С. 30–38.

211. Загуменна Ю. О. Зарубіжний досвід забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування та муніципальною поліцією. URL: <http://univd.edu.ua/science-issue/issue/475> (дата звернення 18.09.2018).

212. Задихайло О. А. Щодо визначення адміністративного договору в адміністративному праві України. *Зб. наук. праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. Право. 2012. Вип. 19. С. 101–105.

213. Зайченко В. В., Лаптева А. В. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2013. Вип. 23. С. 419–424.

214. Зарубинський О. Ф., Синицин С. А. Административно-правовая охрана собственности : монография. М. : Инфа, 1997. 315 с.

215. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін.; за заг. ред. П.В.Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

216. Зарудський П. С. Техногенні катастрофи та їх попередження. Київ : Наук. думка, 1993. 165 с.

217. Збірник досліджень ефективності виконання державних програм. Київ, 2002. 103 с.

218. Звіт за I півріччя 2017 року. Київський районний суд м. Харкова. URL: https://ki.hr.court.gov.ua/sud2018/pokazniki-diyalnosti/work_results/ (дата звернення 11.10.2018).

219. Зелена О. В. Сутність юридичної відповідальності та роль правоохоронних органів у її забезпеченні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2007. 216 с.

220. Зимовець А. В. До питання про особливості конституційно-правового закріплення принципу взаємної відповідальності держави і людини. *Форум права*. 2008. № 1. С. 157–163. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2008–1/08zavdil.pdf> (дата звернення: 21.11.2018)

221. Зільник Н. М. Поняття та особливості адміністративно-правових відносин у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 60–64. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_837_11. (дата звернення 24.10.2018).

222. Зозуля В. О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади як інструмент реалізації демократичного врядування.

Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2017. № 3 (59). С. 11–15.

223. Зозуля Є. В. Нормативно-правові та організаційно-структурні засади функціонування національних органів охорони правопорядку періоду української революції 1917–1921 рр. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 1 (62). С. 31–38.

224. Зозуля І. В., Довгань О. І. Закон України «Про Національну поліцію»: публічна чи громадська безпека? *Форум права*. 2015. № 5. С. 85–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення: 21.11.2018)

225. Золотарьова Н. І. Форми адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2012. Вип. 2 (14). С. 156–161.

226. Зубков П. П. Загальний нагляд як основа вищого державного нагляду за додержанням законів в Україні. *Питання конституційно-правового статусу прокуратури України та удосконалення її діяльності*. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. С. 46–49.

227. Иванов В. В. К вопросу об общей теории договора. *Государство и право*. Москва, 2000. № 12. С. 73–79.

228. Йосифович Д. Надання адміністративних послуг Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Сер.: *Юридичні науки*. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. № 876. С. 131–137.

229. Іванищук А. А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Відкритий міжн. ун-т розвитку людини «Україна». Київ, 2017. 466 с.

230. Іванищук А. А. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. Адміністративне право і процес. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/74-zmist-administrativno-pravoho-rehuliyuvannya-diyalnosti-sudovoyi-hilky-vlady-ivanishchuk-a-a> (дата звернення 24.10.2018).

231. Иванова В. Щодо формування системи інформаційного забезпечення розвитку економіки України. *Економіст*. 2008. № 4. С. 61–63.

232. Иванцов В. О. Щодо визначення об'єкту адміністративних правопорушень в галузі фінансів. *Форум права*. 2011. № 2. С. 311–319. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ivopgf.pdf> (дата звернення 24.10.2018)

233. Иванченко О. Система критеріїв оцінювання ефективності діяльності судів під час надання судових послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 11. С. 222–225

234. Івахненко О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 2 (58). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 171–176. URL: [file:///D:/%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/apduo_2014_2_39%20\(1\).pdf](file:///D:/%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/apduo_2014_2_39%20(1).pdf) (дата звернення 11.11.2018).

235. Ільницький М. С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Київський міжнародний ун-т. Київ, 2009. 242 с.

236. Ільницький О. М. Правове регулювання охорони громадської безпеки в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 3. С. 31–33.

237. Ілюшик О. М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. Львів, 2014. Вип. 2. С. 99–109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_2_14 (дата звернення: 05.02.2018).

238. Інформаційна довідка щодо фінансування Міністерства оборони України в 2016–2020 рр. / За заг. редакцією В. М. Мазярчука. 2017. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/20.11.2017_min_oborony_1_md.pdf (дата звернення 10.10.2018).

239. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: моногр. / [Калюжний Р. А., Шамрай В. О., Швець М. Я. та ін.] / за ред Р. А. Калюжного та В. О. Шамрая. К., 2002. 296 с.

240. Історія вчень про державу і право : підруч. / за ред. Г. Г. Демиденка, О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 256 с.

241. Історія державної служби в Україні: у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. 544 с..

242. Історія України-Руси. Географічний та етнічний показник / Упорядники: І. Б. Сковилас, Н. В. Халак. Львів, 2010. 470 с.

243. Іщук О. С. Правовий статус прокуратури України: завдання, функції, повноваження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 4 (2). С. 67–75.

244. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. 330 с.

245. Карамзин Н. М. История государства Российского. Москва : Эксмо, 2003. 1024 с.

246. Катеринчук І. П. Актуальні проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних органів України. *Форум права*. 2011. № 2. С. 376–380. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kiprou.pdf> (режим доступу 13.10.2018).

247. Кириленко Є. В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльне-аналітичне право*. 2013. № 1-3. С. 219–221.

248. Кириченко О. В. Громадська безпека як об'єкт кримінально-правової охорони. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 185–190.

249. Кистяковскій Б. А. Соціальна науки и право (очерки по методологии социальных наук и общей теории права). М. : Издание М. и С. Сабашниковых, 1916. 704 с.

250. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навчально-методичний посібник. Одеса : Юрид. літ., 2006. 3–є вид., перероб. і доп. 488 с.

251. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. 3–те вид. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

252. Кісільова Т. О. Моніторинг і оцінювання результатів професійної діяльності публічних службовців. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1. С. 1–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_13 (дата звернення 03.01.2019).

253. Кіцул Ю. С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 200 с.

254. Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін — т. держ. управління ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 205 с.

255. Климяк О. Контроль Президента України за діяльністю Міністерства внутрішніх справ України. *Юридична Україна*. 2012. № 12. С. 35–40.

256. Книш С. В. Види форм забезпечення адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. *Журнал східноєвропейського права*. 2019. № 60. С. 64–70. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2019/02/knysh_60.pdf (дата звернення 11.01.2019).

257. Кобзар О. Ф. Підрозділи поліції як суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту* 2015. Вип. 3–2. Том 2. С. 98–100.

258. Ковалев В. В., Ковалев Вит. В. Финансовый менеджмент. Конспект лекций с задачами и тестами : учеб. пособие. Москва : Проспект. 2011. 504 с.

259. Ковалевский М. М. Общее учение о государстве : Лекции, С.-Петербург: Издание Кассы Взаимопомощи Студентов С. П. Б. Политехнического Института, 1909. 214 с.

260. Коваленко А. А. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : монографія. К. : Довіра, 1997. 131 с.

261. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі. *Право України*. 1997. № 2. С. 3–4.

262. Коваленко М. Г. Питання удосконалення конституційних гарантій партисипативної демократії на місцевому рівні в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 238–248.

263. Ковалів М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у демократичній державі. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. № 1. С. 166–173.

264. Ковалів М. В., Іваха В. О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 45–49.

265. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

266. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>. (дата звернення: 11.04.2017).

267. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

268. Кожура Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право* / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 119–122.

269. Козак В. Г. Удосконалення системи інформаційного забезпечення економічного аналізу. *Економіка АПК*. 2005. № 1. С. 66–70.

270. Козленко В. Г. Класифікація прав та обов'язків Національного антикорупційного бюро України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 18(1). С. 139–141

271. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 1999. 320 с.

272. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Про спект, 2010. 608 с.

273. Колодій А. М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник. 12-е вид, перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 504 с.

274. Колодій А. М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

275. Колодій А. М., Олійник А. Ю. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: [підруч.]. К. : Правова єдність, 2008. 350 с.

276. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

277. Коломоєць Т. О. Законодавство України про адміністративний примус: деякі орієнтири формування в аспекті забезпечення прав і свобод людини. *Проблеми й напрямки формування світогляду майбутніх працівників органів внутрішніх та забезпечення прав і свобод людини*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 11–12 грудня 2003 р.). Запоріжжя : Юридичний ін-т МВС України, 2003. Ч. 1. С. 56–59.

278. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

279. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. К. : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

280. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

281. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsei.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf (дата звернення 24.10.2018).

282. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право та процес*. 2012. № 2 (2). С. 43–51.

283. Колпаков В. К. Склад адміністративного проступку: поняття та види. *Вісник кваліфікаційної комісії суддів України*. 2014. № 1. С. 8–12.

284. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

285. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 446 с.

286. Комзюк М. А. Контроль та нагляд як засоби забезпечення законності застосування органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу, що обмежують особисту свободу громадян. *Наше право*. 2015. № 2. С. 53–59.

287. Комиссаров В. С. Преступления, нарушающие общие правила безопасности: Понятие, система, общая характеристика : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. М., 1997. 364 с.

288. Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності. Офіційний сайт. URL: http://komzakonpr.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/73846.html (дата звернення 11.12.2018).

289. Компан О. С. Міста України в другій половині XVII ст.: Матеріали до біографії. К., 2007. С. 143–144.

290. Комплексні системи захисту інформації : навч. посіб. / Яремчук Ю. Є., Павловський П. В., Катаєв В. С., Сінюгін В. В. Вінниця : ВНТУ, 2017. 120 с. URL: https://web.posibnyky.vntu.edu.ua/fmib/41yaremchuk_kompleksni_systemy_zahystu_informaciyi/rozdil2.html#2_08 (дата звернення: 21.11.2018)

291. Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля. URL: <http://www.unecsc.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43r.pdf> (дата звернення 05.07.2018).

292. Кононенко М. М. Соціальна солідарність в європейській державно-управлінській думці. *Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади* : матер. II Всеукраїнської науково практичної конференції (4 грудня 2007 року, Полтава). 2008. С. 86–89.

293. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський нац. ун-т. внутр. справ. Харків, 2006. 413 с.

294. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3. С. 135–150.

295. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України : моногр. Київ : Укр. агентство інформ. та друку «Рада», 2005. 120 с.

296. Конституційне право України. Академічний курс: у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2008. 799 с.

297. Конституційне право України : підруч. / за ред. док. юрид. наук, проф. Р. Ф. Погорілка. 2-е доопрацьоване вид. Київ : Наукова думка, 2000. 734 с.

298. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

299. Концепція «100 днів якості Національної поліції України» (2015 рік). URL: <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1714126> (дата звернення 06.05.2019).

300. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/418.html> (дата звернення: 21.09.2017).

301. Коренев А. П. Принципы современного административного права. *Правоведение*. 1967. № 3. С. 72–78.

302. Коренев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды. *Журнал российского права*. 1998. № 7. С. 83–91.

303. Коржанський М. Й. Ще раз про об'єкт злочину. *Юридичний вісник України*. 1996. № 29. С. 23–25.

304. Короед С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. Херсон : Херсонський державний університет, 2015. Вип. 3. Том 2. С. 99–102.

305. Короткий тлумачний словник української мови / за ред. Д. Г. Гринчишина. 2-е вид., пе- рероб. і доп. К. : Рад. шк., 1988. 320 с.

306. Костицький М. В. Гуманізм права як прояв вищих (космічних) законів у суспільстві. *Принципи гуманізму та верховенства права як умова розвитку демократичної, соціальної, правової держави (пам'яті професора В. В. Конейчикова)*: матеріали міжвуз. наук.-теорет. конф. К. : Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2009. С. 13–15.

307. Костюшко О. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на участь в охороні публічної безпеки та порядку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 298–311.

308. Коцовська О. Л. Права споживачів як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 159–165.

309. Кравцов А. Принципи пріоритету прав і свобод людини і громадянина в сучасному адміністративному праві України: *поняття та сутність. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 140–143.

310. Кравцов А. С. Механізм реалізації принципу пріоритету прав і свобод людини в адміністративному праві України. *Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка*. 2012. Вип. 4. С. 241–249.

311. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 198 с.

312. Кравченко Т. А. Інституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 10. С. 72–82.

313. Кравчук О. Л. Історичний розвиток поняття «присяга». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 13. Том 1. С. 107–111.

314. Кравчук О. О. Проблеми адміністративно-правової охорони та захисту державної власності. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2012. № 55. С. 220–227.

315. Краткий психологический словарь / сост. Л. А. Карпенко. Москва : Политиздат, 1985. 245 с.

316. Краткий словарь современных понятий и терминов. 2-е изд. / сост. и ред. В. А. Макаренко. Москва : Республика, 1995. 510 с.

317. Криворучко І. В. Визначення поняття принципів адміністративної процедури в науці державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Сер.: Державне управління. 2016. № 1. С. 20–25. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2016_1_5 (дата звернення 24.10.2018).

318. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

319. Кримінальний процес України / за ред. Ю. М. Грошевого та В. М. Хотенця. Харків : Право, 2000. 234 с.

320. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

321. Крищенко А. Є. Адміністративно-правовий статус керівника територіального органу Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 255 с.

322. Крищенко А. Є. Особливості визначення терміна «публічна безпека і порядок». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (102). С. 206–213.

323. Крусян А. Р. Конституційне законодавство України: сучасний стан та тенденції розвитку. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 47–57.

324. Кузнецов А. О., Ігнатенко. Л. Ю. Партиципативна демократія: історичні нарис. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2010-4/doc/1/14.pdf>. (дата звернення 18.11.2018).

325. Кузьма В. Ю. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Ради Європи з Європейським Союзом : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. 242 с.

326. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. URL: http://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf. (дата звернення: 21.11.2018)

327. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2. С. 176–183.

328. Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. Київ, 2008. № 3. С. 27–39.

329. Кулакова Є. Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості. *Підприємство, господарство і право*. 2006. № 3. С. 10–15.

330. Кулапов В. Л., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Норма, 2011. 384 с.

331. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 177 с.

332. Курс адміністративного права України : підруч. / за ред. В. В. Коваленка; Нац. акад. внутр. справ. К. : Юрінком Інтер, 2012. 805 с.

333. Кучинський Ю. Д. Адміністративні правовідносини у сфері використання військового майна: поняття, види, особливості. *Юридичний вісник*. 2017. № 2 (43). С. 77–81.

334. Кучма О. Л. Принципи законності й верховенства права: проблеми правозастосування. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2015. Вип. 6. Т. 1. С. 150–152.

335. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування. Навчальний посібник. 3-тє видання, доповнене і перероблене. Київ : Центр навч. літ., 2003. 432 с.

336. Лаговський В. М. Правосуддя як основна функція суду. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 18–21.

337. Ладиченко В. В. Функціональний підхід до розуміння держави: питання про дотримання інтересів особистості. *Держава і право*. 2007. Вип. 36.. С. 16–21.

338. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1971. 280 с.

339. Левчук М. Г. Взаємодія органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань в умовах децентралізації державно-управлінських послуг. *Державне управління: теорія і практика*. 2008. № 1 (7). URL: www.academy.gov.ua/ej7/doc_pdf/levchuk.pdf. (дата звернення 06.10.2018).

340. Легеза Є. О. Порядок надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки у сфері обігу зброї. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Право. 2010. № 2. С. 66–70.

341. Легін Л. М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 21–26.

342. Литвин І. Сутність системи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надання освітніх послуг. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 5. С. 63–66.

343. Литвиненко В. І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України. *Наукові праці МАУП*. 2017. Вип. 52 (1). С. 7–16.

344. Лихачов С. Правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення громадської безпеки. *Юридична Україна*. 2010. № 9. С. 113–117.

345. Личенко І. О., Комарницька І. І. Використання досвіду органів влади іноземних держав щодо профілактики адміністративних правопорушень у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. *Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 271–278.

346. Личенко О. І. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.

347. Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки в Україні : монографія. Київ, 2008. 439 с.

348. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2002. 181 с.

349. Лукьяненко В. Формирование кадрового резерва. Служба кадров. 2003. № 2. С. 39–43.

350. Лютиков П. С. Суб'єктивні права й обов'язки як складові адміністративно-правового статусу юридичної особи: класифікація та характерні ознаки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2013. С. 429–435.

351. Мавдрик М. Я. Організаційні форми діяльності органів прокуратури у сфері забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Право і безпека*. 2012. № 5 (47). С. 20–24.

352. Макаренко А. В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. Київ : КНЕУ, 2008. 264 с.

353. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.

354. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

355. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5. 2011. С. 342–344.

356. Манжула А. А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності науково-дослідних установ в Україні: поняття та сутність. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35. Ч. І. Т. 2. С. 40–43.

357. Манжула А., Янко О. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ на тлі становлення демократичних процесів в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 3. С. 82–85.

358. Марксистско-Ленинская общая теория государства и права: Социалистическое государство. М. : Юрид. лит., 1973. 10 с.

359. Мартинюк Р. Конституційний Суд України в системі стримувань і противаг. *Держава і право* : зб. наук. праць. *Юридичні і політичні науки*. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2008. Вип. 39. С. 186–192. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/298/1/ks.pdf> (дата звернення 18.12.2018).

360. Марчук В. М., Ніколаєва Л. В. Основні поняття та категорії права : навч. посіб. К. : Істина, 2001. 144 с.

361. Маслова Я. І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 70–77.

362. Маськовіта М. М. Теоретико-правовий аналіз поняття «присяга». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2015. № 825. С. 167–171.

363. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 19 с.

364. Матузов Н. И. Правовая система и личность. Саратов : Издательство саратовского университета, 1988. 296 с.

365. Мацелик Т. О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2011. № 3. С. 67–71.

366. Мацьків В. В. Теоретичні основи фінансового забезпечення підприємств. *Сталий розвиток економіки*. 2013. № 5. С. 351–356.

367. МВС перевірить ліцензії у муніципальних варт, про які розповідали «Схеми». URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-mvs-pereviryt-mynitsypalni-varty/29609139.html> (дата звернення 11.07.2018).

368. Мельник В. В. Искусство защиты в суде присяжных: учебно-практическое пособие. Москва : Дело, 2003. 480 с.

369. Мельник Р. С. Поняття «громадська безпека» та «громадський порядок» у німецькій та українській науці і законодавстві. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=F&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&S21CNR=20&Z21ID=soc_gum/pib/2009_2/pib-2/pib-2_5.pdf (дата звернення 15.12.2018)

370. Менджул М. В. Громадський контроль за використанням та розпорядженням майном об'єднаної територіальної громади. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 308–310.

371. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / Т. О. Проценко, І. П. Голосніченко, П. П. Кульчицький, О. Г. Циганов, І. В. Бойко; за ред. І. П. Голосніченка. К. : ДП «Друкарня МВС України», 2009. 36 с.

372. Михайлов В. М. Участь органів місцевого самоврядування у мінімізації ризиків виникнення надзвичайних ситуацій: європейська практика. *Державне управління: теорія та практика*: наук. фах. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. № 2. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Mikhailov.pdf> (дата звернення: 01.10.2017).

373. Михайлова Ю. О. Роль та місце Державної прикордонної служби у системі суб'єктів забезпечення національної безпеки України. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 4. С. 152–158. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_4_26.pdf (дата звернення 10.11.2018).

374. Міжнародна асоціація з питань участі громадськості. URL: <http://www.iap2.org> (дата звернення: 21.11.2018).

375. Міловідова С. В. Зарубіжний досвід запобігання адміністративним правопорушенням та шляхи його запозичення для України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3–1. С. 242–245.

376. Місцеве самоврядування в Україні та світі. Цікаві факти / Загальна редакція та упорядкування — Парасюк І. Л., Телешова Ю. В. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2016. 15 с.

377. Москвич Л. М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 384 с.

378. Мосьондз С. О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: концептуальне бачення. *Митна справа*. 2012. № 5 (83). Ч. 2. Кн. 2. С. 102–107.

379. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 2. С. 184–192.

380. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 481 с.

381. Музичук О. М., Нікуліна А. Г. Компетенція органів досудового розслідування Національної поліції України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 259–264. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_41.pdf (дата звернення 18.07.2018).

382. Мурашин О. Г. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. 2014. № 2. С. 10–15.

383. Нагорна В. В. Теоретичний аналіз конституційної функції прокурора з підтримання державного обвинувачення в суді. *Зб. наук. праць Хмельницького інституту соціальних технологій Університету «Україна»*. 2010. № 2. С. 208–212.

384. Наказ Екатерины II Комиссии о составлении проекта нового Уложения. 1767–1768 гг. URL: <http://museumreforms.ru/node/13646> (дата звернення 16.07.2018).

385. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. Вінниця : ТОВ «Консоль», 2006. 64 с.

386. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. Москва : Норма; Инфра-М, 2000. 552 с.

387. Нестерович В. Ф. Поняття «консультативно-дорадчий орган» як категорія конституційного права. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1. С. 138–145.

388. Нечволодов А.. Сказания о Русской Земле; в 4 т. Санкт-Петербург : Гос.тип. 1991. Т. 1: С древнейших времен до расцвета русского могущества при Ярославле Мудром. 316 с.

389. Ніканорова О. В. Адміністративно-правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Юридичні науки*. 2014. Вип. 6. Ч. 1. Т. 2. С. 206–210.

390. Новейший энциклопедический словарь. Москва : АСТ; Астрель; ООО «Транзиткнига», 2004. 1424 с.

391. Новий тлумачний словник української мови (у трьох томах): Том 1: А–К / Укладачі: В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : АКОНІТ, 2006. 926 с.

392. Новий Тлумачний словник української мови у чотирьох томах: 42 000 слів / Укладачі: проф. В. В. Яременко, кандидат філологічних наук О. С. Сліпушко. Київ : Аконіт, 2000. 3690 с.

393. Новіков В. В. Форми забезпечення громадської безпеки. *Форум права*. 2014. № 1. С. 382–386. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 11.10.2018).

394. Овчинников Ю. Г. Понятие, цели и сущность домашнего ареста как меры пресечения в уголовном судопроизводстве России. *Следователь*. 2003. № 5. С. 31–38.

395. Одегов Ю. Г. Управление персоналом в структурно-логических схемах : учебник для вузов. Москва : Академический Проект, 2005. 1087 с.

396. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. Москва : Рус. яз., 1984. 797 с.

397. Ожегов С. И. Словаъ русского языка: 70000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд., испр. Москва : Русский язык, 1990. 917 с.

398. Олійник А. Р. Забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист в Україні в доктрині державного управління. Демократичне врядування. 2013. Вип. 11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_11_9. (дата звернення 11.07.2018)
399. Олійник А. Ю., Гусарев С. Д., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права. К. : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
400. Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний вісник*. 2016. № 4 (41). С. 72–78.
401. Олійник О. В. Принципи забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту*: Сер.: Право / гол. ред. Ю. М. Бисага. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 170–173.
402. Олійник О. О. Адміністративно-правове регулювання судово-експертної діяльності: деякі теоретичні аспекти. *Форум права*. 2012. № 2. С. 519–523. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 12.11.2018)
403. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2004. 17 с.
404. Омельченко В. Права людини як об'єкт захисту прокуратури у сфері забезпечення національної безпеки України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 124–131.
405. Оніщенко Н. До питання про розвиток доктрини прав людини в Україні (роки незалежності). *Право України*. 2013. № 9. С. 176–192.
406. Оніщенко Н. М. Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах : монографія. Київ : Юридична думка, 2009. 216 с.
407. Оніщенко Н. М. Принцип законності: наукові реалії сьогодення. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 13–18.
408. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–227. URL: file:///C:/Users/Sony/Downloads/FP_index.htm_2014_4_40.pdf (дата звернення 11.07.2018)
409. Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ : КНЕУ, 2002. 240 с.
410. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
411. Остапенко О. І., Кисіль З. Р., Ковалів, Р. В., Кисіль М. В. Адміністративне право України: навч. посіб. / К. : Правова єдність, 2008. 536 с.

412. Офіційний сайт Національної поліції.
URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/> (дата звернення 11.10.2018).

413. Оформлення організаційно-розпорядчої документації. URL: <http://www.govfor.com/index.php?id=267> (дата звернення 11.11.2018).

414. Охріменко І. В. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів Національної поліції України: погляд на проблему. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 139–144.

415. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К. : МАУП, 2007. 136 с.

416. Пам'ятка працівника патрульної поліції (інформаційно-довідкові матеріали з адміністративно-правових питань) / авт.кол.: Гусаров С. М., Головка О. М., Безпалова О. І, Панова О. О., Резанов С. А., Джафарова О. В., Шатрава С. О., Іванцов В. О., Завальний М. В. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2015. 144 с.

417. Панова О. О. Специфіка адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки органами прокуратури та судами (суддями). *Електронний науково-практичний журнал «S.P.A.C.E.»*. 2018. № 9. URL: <http://www.space.nuoua.od.ua/> (дата звернення: 07.07.2018).

418. Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час надзвичайних ситуацій природного та техногенного походження. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/1. Р. 131–134.

419. Панова О. О. Вищі органи державної влади як суб'єкти забезпечення публічної безпеки. *Науково-теоретичні аспекти вирішення глобальних проблем сучасності*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м.Дніпро, 20–21 квітня 2018 року). Дніпро : НО «Відкрите суспільство». С. 95–98.

420. Панова О. О. Загальноправові завдання і основні напрями забезпечення громадської безпеки в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 3. С. 142–145.

421. Панова О. О. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 2. С. 144–146. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2018/39.pdf (дата звернення 11.12.2018)

422. Панова О. О. Інформаційне забезпечення публічної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 2. С. 125–128.

423. Панова О. О. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку і безпеки. *Науковий вісник академії муніципального управління. Сер.: Право*. 2015. Вип. 1. С. 182–188.

424. Панова О. О. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер.: Юридичні науки*. 2018. Том 29 (68). № 1. С. 79–83.

425. Панова О. О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів. *Електронний науково-практичний журнал «S.P.A.C.E.»*. 2017. № 2. С. 42–46. URL: http://www.space.nuoua.od.ua/v2_2017/11.pdf. (дата звернення: 02.04.2018).

426. Панова О. О. Особливості забезпечення публічної безпеки органами місцевого самоврядування. *Правові реформи в Україні: реалії сьогодення*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 20–21 квітня 2018 року) Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 40–41.

427. Панова О. О. Особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 44–49. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/panova_50.pdf (дата звернення 18.12.2018).

428. Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *Sciences of Europe (Praha, Czech Republic)*. 2017. № 12 (12). V. 3. P. 11–16.

429. Панова О. О. Роль громадянського суспільства у забезпеченні публічної безпеки. *Актуальні проблеми публічного та приватного права*: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 р.). Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2018. С. 218–220.

430. Панова О. О. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. *Держава та регіони. Сер.: Державне управління*. 2018. № 1. С. 220–224.

431. Панова О. О. Щодо кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 5. Т. 2. С. 113–116.

432. Панова О. О., Карась О. В. Особливості компетенції та повноважень органів Національної поліції у сфері забезпечення публічної безпеки. *Електронне наукове фахове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. 2016. № 5. С. 213–215. URL: http://par.in.ua/5_2016/64.pdf (дата звернення 11.07.2018).

433. Панова О. Принципы административно-правового обеспечения общественной безопасности. *Leges si viata (Republicii Moldova)*. 2018. № 3/2. P. 118–121.

434. Панова О. А. Основные обязанности, права и ответственность нарядов полиции во время обеспечения публичной безопасности и порядка. *Legea si viata*. 2017. Nr. 3/2 (303). P. 102–105

435. Панова О. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з Національною гвардією України в процесі охорони громадського порядку у надзвичайних умовах. *Митна справа*. 2015. № 5. Ч. 2. С. 197–202

436. Панова О. О. Основні напрями забезпечення громадської безпеки в Україні. *Наукова дискусія: питання соціології, політології, філософії та історії*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Одеса, 22–23 травня 2015 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2015. С. 192–194.

437. Панова О. О. Особливості використання сил підрозділів кінологічної служби при забезпеченні публічного порядку і безпеки за особливих умов. *Шляхи покращення професійного рівня працівників кінологічних служб*: тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 14 груд. 2018 р.). Харків, 2018. С. 39–41.

438. Панова О. О. Особливості кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. *Підготовка охоронців правопорядку в Харкові (1917–2017 рр.)*: зб. наук. ст. і тез доп. на наук.-практ. конф. до 100-річчя підготовки охоронців правопорядку в Харкові (м. Харків, 25 листопада 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. С. 226–227.

439. Панова О. О. Особливості повноважень органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки. *Науково-практичне забезпечення розвитку та співробітництва об'єднаних територіальних громад*: матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (24 жовтня — 24 листопада 2016 р.). URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu.htm (дата звернення: 11.04.2018).

440. Панова О. О. Особливості участі громадськості в процесі запобігання корупції. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 7 груд. 2018 р.). Київ, Нац.акад.внутр.справ, 2018. Ч 2. С.217–220.

441. Панова О. О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *Sciences of Europe* (Praha, Czech Republic). 2017. № 12 (12). V. 3. P. 11–16.

442. Панова О. О. Специфіка використання адміністративно-правових методів під час забезпечення публічної безпеки та порядку підрозділами Національної поліції. *Участь правоохоронних органів та військових формувань України у забезпеченні громадської безпеки*: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції (Україна, м.Харків, 29 листопада 2018 року). Харків, Національна академія Національної гвардії України, 2018. С.7–8.

443. Панова О. О. Специфіка використання сил і засобів ОВС при забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки за особливих умов. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. № 29. Ч. 2. Т. 2. С. 75–78.

444. Панова О. О. Функції органів внутрішніх справ по забезпеченню громадської безпеки при надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту*. 2015. Вип. 3. Ч.2. С. 112–119.

445. Панова О. О. Щодо громадської безпеки та адміністративно-правових напрямів її забезпечення. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави* : мат. міжнар. науково-практ. конфер. (м. Харків, 12 груд. 2014 р.). Харків : ХНУВС, 2014. С.144–146

446. Панова О. О. Щодо компетенції патрульної поліції в механізмі забезпечення громадської безпеки. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конф.. Харків : ХНУВС, 2015. С. 212–213.

447. Панова О. О. Щодо правового регулювання органів внутрішніх справ по забезпеченню громадської безпеки при надзвичайних ситуаціях. *Актуальні проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квітня 2015 р.). Харків : ХНУВС, 2015. С. 162–167

448. Панова О. О. Методи забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2017. № 30. Т.1. С. 94–96

449. Панова О. О. Науково-технічне забезпечення публічної безпеки в Україні. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2018. № 48. Т. 1. С.175–177

450. Панова О. О. Поняття, зміст та значення публічної безпеки та порядку. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Сер.: Право*. 2016. № 6. Т.2. С. 133–136.

451. Панова О. О. Публічна безпека як елемент національної безпеки України. *Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи* : матеріали II підсумкової наук.-практ. конф. (18 травня 2018 року). Київ : Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2018. С. 42–43.

452. Панфілова Т. О. Організація виконання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 3. С. 98–104.

453. Парламентський контроль: проблеми та шляхи підвищення ефективності / підгот. експертами Лабораторії законодав. ініціатив в

рамках проекту «Підвищення ефективності українського парламентаризму» («Developing Recommendations for the Improvement of Ukrainian Parliamentarism»); Westminster Foundation of Democracy. Київ : б.в., 2009. URL: <http://parliament.org.ua/upload/docs/Parliamentaryoversightfunctions.pdf>. (дата звернення 11.10.2018).

454. Пасічник В. М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. Демократичне врядування. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7

455. Перевалова А. А. Белая книга международной безопасности и обороны и перспективы Италии в североатлантическом альянсе. *Известия Уральского Федерального университета. Серия 3: Общественные науки*. 2017. № 1. Т. 12. С. 131–139.

456. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. К. : Конус-Ю. 2003. 272 с.

457. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 1. С. 66–76.

458. Петров Г. И. Советское административное право. Часть общая : учеб. пособие. Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1960. 344 с.

459. Петров Г. И. Сущность советского административного права. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1959. 184 с.

460. Петров Р., Головкин-Гавришова О., Кузьо М., Черніков Д. Транспозиція “acquis” ЄС у правову систему України в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Інституційне та правове забезпечення європейської інтеграції України: виклики та завдання. Київ, 2015. 32 с. URL: <http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/europrav2015.pdf> (дата звернення 11.07.2018)

461. Петрова Л. В. Фундаментальні проблеми методології права (філософсько-правовий дискурс) : монографія. Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 1998. 505 с.

462. Петровська І. О., Клиновий Д. В. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навч. посіб. Київ : ЦУЛ, 2002. 300 с.

463. Пилипенко С. М. Теоретичні засади оцінки ефективності діяльності підприємства. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. № 10. С. 452–456. URL: <http://www.global-national.in.ua/issue-10-2016> (дата звернення 04.01.2019).

464. Пилипів Р. Новий погляд на класифікацію форм і методів адміністративної діяльності патрульної поліції за законодавством України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/2. С. 125–131.

465. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2006. 196 с.

466. Питання забезпечення охорони об'єктів державної та інших форм власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 937. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248634004> (дата звернення 11.07.2018).

467. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 599. *Офіційний вісник України*. 2009. № 45. Ст. 1511.

468. Питання функціонування органів поліції охорони як територіальних органів Національної поліції та ліквідації деяких територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова КМУ від 13.10.2015 № 83. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/834-2015-%D0%BF> (дата звернення 20.09.2018).

469. Плохой И. И. Административно-правовые формы обеспечения органами державной власти гражданской безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 административное право и процесс; финансовое право; информационное право. Х. : Харьковский нац. ун-т внутр. справ, 2010. 170 с.

470. Повесть временных лет / ред. В. П. Адриановой-Перетц. Санкт-Петербург : Наука, 1999. 2-е изд., испр. и доп. 668 с.

471. Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України. Київ : Наук. думка; Прецедент, 2006. 344 с.

472. Податковий кодекс України 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

473. Подковенко Т. О. Принципи юридичної відповідальності: загальнотеоретичний аспект. *Молодий вчений*. 2015. № 2 (6). С. 830–833.

474. Подоляка А. М. Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 132 с.

475. Политология: энцикл. словарь / ред. Ю. И. Аверьянова. Москва : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. 431 с.

476. Політичний устрій українських земель другої половини XVII–XVIII століть: Гетьманщина, Запорозжя, Слобожанщина, Правобережна Україна (спроба структурно-функціонального аналізу); Нац. акад. наук України, Ін-т історії України. Київ : [б.в.], 2000. - 96 с.;

477. Полное собрание законов Российской Империи: (1645– 1825 гг.): в 45 т. / под ред. М. М. Сперанского. СПб., 1830. Собр. 1. Т. V. № 3203.

478. Полное собрание русских летописей. в 43 т. Москва, ЯРК. 1997. Т. 1. Лаврентьевская летопись. 496 с.

479. Положення про дозвільну систему : Постанова КМУ від 12.10.1992 р. № 576. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

480. Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України : наказ МВС від 12.10.2009 № 436. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1256-09> (дата звернення 16.08.2018).

481. Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. Ст. 1455.

482. Положенням про Департамент превентивної діяльності Національної поліції України : наказ НПУ від 27.11.2015 р. №123. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua> (дата звернення 16.10.2017)

483. Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. *Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації*. URL: <http://www.niisp.org.ua/default~38.php> (дата звернення 11.10.2018).

484. Поляков С. Застосування адміністративного примусу в системі Збройних Сил України (на прикладі підрозділів Військової служби правопорядку). *Український часопис міжнародного права*. 2013. № 1/2013. С. 141–145.

485. Полякова Ю. О. Органи забезпечення діяльності Президента України та їх місце в механізмі управління державою. *Форум права*. 2013. № 4. С. 311–316. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 10.03.2018).

486. Помаза-Пономаренко А. Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України. *International Scientific Journal*. 2015. № 7. С. 12–15. URL: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/>.

487. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. *Форум права*. 2007. № 3. С. 195–201. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2007-3/07pgosbu.pdf> (дата звернення 11.07.2018)

488. Пономарьов С. П. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення безпеки і оборони України. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 1 (18). С. 174–182.

489. Попов Л. Л., Коренев А. П., Круглов В. А. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. М. : Акад. МВС СССР, 1990. 223 с.

490. Попова І. М. Організаційно-правові механізми забезпечення партисипативної демократії (демократії участі) у системі місцевого самоврядування. *Теорія та практика держ. управління і місц. самоврядування*. 2016. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_23. (дата звернення 18.11.2018).

491. Попова Л. Л., Козлов Ю. М., Овсянко Д. М. Административное право : учебник. Москва : Юристь, 2002. 697 с.

492. Популярна юридична енциклопедія/ [укладачі В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.)]. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.

493. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. 199 с.

494. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : моногр. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Д. : Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

495. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи/ Качуренко Ю. К. (упоряд.) Київ : Наук. думка, 1992. 199с.

496. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В. В. Толкованова. Київ : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. 349 с.

497. Правознавство : підруч. / за заг. ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 236 с.

498. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: <http://www.dus.gov.ua/content/представництво-президента-україни-в-автономній-республіці-крим> (дата звернення 10.07.2018).

499. Принципы динамической организации. URL: <http://www.smartmanages.ru/smas-225-3.html> (дата звернення 11.07.2018).

500. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94–ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.10.2018).

501. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203–VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. (дата звернення 18.07.2018).

502. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

503. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 26.11.2018 № 393/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594> (дата звернення 10.10.2018).

504. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/ed20190408#n55> (дата звернення 10.11.2018).

505. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення. Указ Президії ВР УРСР від 21.08.1985 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1985. № 36. Ст. 867.

506. Про визнання спроможними об'єднаних територіальних громад : Розпорядження КМУ від 7.11.2018 № 836-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/836-2018-%D1%80> (дата звернення: 02.12.2018).

507. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення 11.12.2018).

508. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення 05.07.2018).

509. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення 11.10.2018).

510. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 04.03.1998 № 160/98-ВР. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 06.09.2018).

511. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 03.04.2003 № 661-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення 11.12.2018).

512. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 11.04.2018).

513. Про дорожній рух : Закон України від 30.06.1993 № 3353-XII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3353-12> (дата звернення 11.10.2018).

514. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення 11.12.2018).

515. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 № 3782-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3782-12> (дата звернення 11.10.2018).

516. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 10.07.2018).

517. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii> (дата звернення 10.11.2017).

518. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 3.11.2010 р. № 996. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP100996.html (дата звернення 05.07.2018).

519. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 38. Ст. 2363.

520. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки : Закон України від 07.06.2012 № 4909. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 19–20. Ст. 173.

521. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України від 10.01.2002 № 2925–III. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2925-14> (дата звернення 11.12.2018).

522. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

523. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення 11.12.2018).

524. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411–VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.12.2018).

525. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення 11.12.2018).

526. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ МВС від 07.07.2017 № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17/paran14> (дата звернення 11.10.2018).

527. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України : наказ МВС від 15.05.2018 № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0671-18> (дата звернення 10.11.2018).

528. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції, затвердженої наказом Міністерства

внутрішніх справ України від 28.07.2017 № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. Ст. 2136.

529. Про затвердження Інструкції з організації діяльності кінологічних підрозділів Національної поліції України : наказ МВС від 01.11.2016 № 1145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1544-16> (дата звернення 18.12.2018).

530. Про затвердження Інструкції з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України : наказ МВС від 16.02.2018 № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18> (дата звернення 16.10.2018).

531. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18> (дата звернення 12.11.2018).

532. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України та дільничних офіцерів поліції Національної поліції України : наказ МВС від 04.08.2017 № 689. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1083-17> (дата звернення 10.11.2018).

533. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС від 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98> (дата звернення 18.11.2018).

534. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів Національної поліції України на посилений варіант службової діяльності : наказ МВС від 10.12.2015 № 1560. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0012-16> (дата звернення 18.07.2018).

535. Про затвердження Інструкції про порядок проведення контрольних заходів контрольно-ревізійним відділом Державної судової адміністрації України : наказ Державної судової адміністрації України від 29.07.2011 № 120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0120750-11> (дата звернення 18.07.2018).

536. Про затвердження категорій об'єктів державної форми власності та сфер державного регулювання, які підлягають охороні органами поліції охорони на договірних засадах : Постанова КМУ від

21.11.2018 № 975. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/975-2018-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2018).

537. Про затвердження комплексного плану забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок 2018 року з футболу та інших пов'язаних із цим заходів : Розпорядження КМУ від 11.04.2018 р. № 260-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-kom> (дата звернення 18.11.2018).

538. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : Постанова КМУ від 18.11.2015 № 960. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/960-2015-%D0%BF> (дата звернення 18.07.2018).

539. Про затвердження Настанови про дії органів, підрозділів внутрішніх справ, з'єднань, військових частин внутрішніх військ, вищих навчальних закладів МВС України з ліквідації масових заворушень : наказ МВС України № 1345 від 11.11.2003 р.

540. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини : Указ Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501/2015> (дата звернення 10.07.2018).

541. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

542. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова КМУ від 04.06.2017 № 795. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-2007-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

543. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони громадського порядку Національної гвардії України : наказ МВС від 16.06.2014 № 567. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0729-14> (дата звернення 02.06.2018).

544. Про затвердження Положення про військові частини і підрозділи з охорони важливих державних об'єктів та спеціальних вантажів Національної гвардії України : наказ МВС від 03.07.2014 № 625. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0830-14> (дата звернення 02.06.2018).

545. Про затвердження Положення про військові частини оперативного призначення Національної гвардії України : наказ МВС

від 16.06.2014 № 566. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0730-14> (дата звернення 02.06.2018).

546. Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Національної поліції України : наказ Національної поліції України від 12.12.2015 № 136. URL: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1802871>. (дата звернення 12.07.2018).

547. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. Офіційний вісник України. 2015. № 102. Ст. 3514.

548. Про затвердження Положення про дозвільну систему : Постанова КМУ від 12.10.1992 № 576. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

549. Про затвердження Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України : наказ МВС від 20.12.2018 № 1036. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0021-19> (дата звернення 22.12.2018).

550. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 28.10.2015 № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018).

551. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : Постанова КМУ від 26.11.2014 № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/671-2014-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018).

552. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова КМУ від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF> (дата звернення 10.10.2018).

553. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції : наказ МВС України від 24.12.2015 № 1625. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16> (дата звернення 21.12.2018).

554. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : наказ МВС України від 02.07.2015 № 796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15> (дата звернення 18.07.2018).

555. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : наказ МВС від 04.12.2017 № 987. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17?lang=en> (дата звернення 18.10.2018).

556. Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення «Корпус оперативно-раптової дії» : наказ МВС

від 26.11.2018 № 958. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1436-18> (дата звернення 18.10.2018).

557. Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах : наказ МВС України від 17.09.2012 № 808. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1700-12> (дата звернення 13.10.2018).

558. Про затвердження Положення про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті : наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.11.2005 № 895. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1503-05/ed20051225/find?text=%CA%EE%ED%F2%F0%EE%EB%FC> (дата звернення 11.04.2019).

559. Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України: наказу МВС від 20.02.2012 № 142. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0380-12> (дата звернення 10.11.2018).

560. Про затвердження Порядку взаємодії органів Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України під час виявлення ознак порушень митних правил, а також виявлення майна, яке не має власника або власник якого невідомий : наказ МВС та Міністерства фінансів України від 18.10.2018 № 849/828. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1290-18> (дата звернення 10.11.2018).

561. Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника : наказ МВС від 01.08.2018 № 654. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-18> (дата звернення 02.12.2018).

562. Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи : наказ МВС від 09.02.2016 № 359/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0200-16> (дата звернення 18.11.2018).

563. Про затвердження Порядку організації взаємодії Державної прикордонної служби України та Національної гвардії України під час забезпечення захисту державного кордону України в мирний час : наказ МВС від 01.10.2018 № 802. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1188-18> (дата звернення 02.12.2018).

564. Про затвердження Порядку організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку : наказ МВС від 10.08.2016 № 773. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16>

565. Про затвердження Порядку організації робіт із забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів : Постанова КМУ від 25.04.2012 № 341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2012-%D0%BF> (дата звернення 16.10.2018).

566. Про затвердження Порядку подання органу ліцензування документів в електронній формі : Постанова КМУ від 24.05.2017 року № 363. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/363-2017-%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

567. Про затвердження Порядку проведення додаткових заходів захисту безпеки громадян : Постанова КМУ від 22.01.2014 № 12. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/246992952> (дата звернення 18.11.2018).

568. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами : Постанова КМУ від 20.04.2006 № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF> (дата звернення 20.07.2018).

569. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції : Постанова КМУ від 07 лютого 2018 р. № 58. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-provedennya-ocinki-rivnya-doviri-naselennya-do-nacionalnoyi-politsiyi> (дата звернення 16.10.2018).

570. Про затвердження Правил безпеки під час експлуатації магістральних нафтопроводів : наказ Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничного нагляду від 23.05.2007 № 110. *Офіційний вісник України*. 2007. № 99. Ст. 3591.

571. Про затвердження Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки на території Інженерненської міської ради на 2016 рік : рішення Інженерненської сільської ради Пологівського району Запорізької області VII скликання від 14.03.2016 № 3. URL: <http://inzhenerne-rada.gov.ua/index.php/rishennia-rady/145-rishennia-rady/1013-n-3-vid-14032016-pro-zatverdzhennia-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-ta-zabezpechennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-inzhenernenskoj-silskoi-rady-na-2016-rik> (дата звернення: 27.01.2018).

572. Про затвердження Програми профілактики правопорушень у Волинській області на 2016–2020 роки : рішення Волинської обласної ради від 19.05.2016 №5/5. URL: <http://volynrada.gov.ua/session/5/5-0> (дата звернення 11.07.2018)

573. Про затвердження типових положень про молодіжні консультативно-дорадчі органи : Постанова КМУ від 18.12.2018 № 1198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2018-%D0%BF> (дата звернення 25.12.2018).

574. Про затвердження Типового статуту громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, описів зразків бланка посвідчення і нарукавної пов'язки члена такого формування : Постанова КМУ від 20.12.2000 № 1872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1872-2000-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

575. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 № 2210-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення 11.06.2018).

576. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : Закон України від 15.02.1995 № 62/95-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62/95-vr> (дата звернення 11.12.2018).

577. Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України : Указ Президента України від 29.03.2000 № 549/2000. Урядовий кур'єр від 18.04.2000

578. Про заходи щодо забезпечення правопорядку при проведенні масових заходів : Розпорядження Харківського міського голови від 01.08.2014 № 51-1. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/634445> (дата звернення: 11.04.2018).

579. Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні : Указ Президента України від 16 червня 2015 року № 341/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/3412015-19136> (дата звернення 11.10.2018).

580. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення 11.12.2018).

581. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 20.11.2018)

582. Про Інструкцію про порядок організації патрульно-постової служби Військової служби правопорядку у Збройних Силах України : наказ Міністерства оборони України від 7 лютого 2012 року № 252/20565. Офіційний вісник України. 2012. № 17. Ст. 633.

583. Про інформацію Головного управління Національної поліції в Харківській області та Управління патрульної поліції в м. Харкові щодо стану законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку в м. Харкові у 2017 році : рішення Харківської міської ради від 21.02.2018 № 1039/18. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/666993> (дата звернення 07.07.2018).

584. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

585. Про Кабінет міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.

586. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/609–2015–%D0%BF> (дата звернення 11.12.2018).

587. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

588. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595–19> (дата звернення: 02.04.2018).

589. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469–19/ed20180621#n201> (дата звернення 10.11.2018).

590. Про Національну гвардію України : Закон України від 13.03.2014 № 876–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876–18>(дата звернення 11.12.2018).

591. Про Національну поліцію : Закон від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41.

592. Про Обласну комплексну програму профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю на 2016–2020 роки : рішення Ріненської обласної ради від 17 червня 2016 року № 196. URL: http://oblrada.rv.ua/documents/rishennya/7_sklikannya.php?SECTION_ID=171&ELEMENT_ID=12771

593. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932–12> (дата звернення 11.12.2018).

594. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135–XII. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2135–12> (дата звернення 11.12.2018).

595. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95–ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/20/95–%D0%B2%D1%80> (дата звернення 11.12.2018).

596. Про організаційне забезпечення діяльності МВС України з підтримання миру і безпеки» від 07.12.2003 № 1490. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277–04> (дата звернення 02.12.2018).

597. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341–XII URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3341-12> (дата звернення 11.12.2018).

598. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України : наказ МВС від 06.07.2017 № 570. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0918-17> (дата звернення 12.07.2018).

599. Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей : наказ ГПУ від 06.12.2014 № 16гн. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016900-14> (дата звернення 11.10.2018).

600. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : наказ Генерального прокурора України від 20.04.2016 № 161 гн. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id= (дата звернення: 02.04.2018)

601. Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів : наказ МВС від 07.07.2017 № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z0989-17> (дата звернення 18.10.2018).

602. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 12.11.2017)

603. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення 11.12.2018).

604. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19> (дата звернення 11.12.2018).

605. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08.07.2011 № 3673-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3673-17>. (дата звернення 11.12.2018).

606. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>. (дата звернення 16.11.2018).

607. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 №2402-II. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2402-14> (дата звернення 11.12.2018).

608. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : Постанова ВРУ від 04.12.2014 № 22-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 1. Ст. 10.

609. Про Положення про Адміністрацію Президента України : Указ Президента України від 02.04.2010 № 504/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/2010> (дата звернення 10.04.2018).

610. Про порядок продажу, придбання, реєстрації, обліку і застосування спеціальних засобів самооборони, заряджених речовинами слезоточивої та дратівної дії : Постанова КМУ від 07.09.1993 № 706. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/706-93-%D0%BF> (дата звернення 18.11.2018).

611. Про правила дорожнього руху : Постанова КМУ від 10.10.2001 № 1306. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF> (дата звернення 11.10.2018).

612. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення 11.12.2018).

613. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 № 1550–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення 16.11.2018).

614. Про Програму щодо організації забезпечення публічного порядку та безпеки громадян, протидії злочинності на території Володарського району протягом 2016–2020 років : рішення Волинської районної ради 26.02.2016 №7/7-78. URL: <http://volodrsouet.dn.ua/rishennja-radi/100-7-/1288-2016-03-12-06-37-48.html> (дата звернення 11.07.2018).

615. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697–VII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.

616. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98–BP URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.12.2018).

617. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України від 6 липня 1999 р. № 832–XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/832-14>. (дата звернення 05.07.2018).

618. Про реалізацію повноважень Національної поліції України з видачі та анулювання дозволів : наказ МВС України від 29.12.2015 № 1644. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1665-15> (дата звернення 18.11.2018).

619. Про річні національні програми під егідою Комісії Україна — НАТО : Указ Президента України від 02.10.2018 № 298/2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/298/2018?lang=uk> (дата звернення 10.11.2018).

620. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015> (дата звернення 10.11.2018).

621. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року «Про невідкладні заходи щодо нейтралізації загроз державній безпеці» : Указ Президента України від 13.08.2015 № 474/2015. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/403.html> (дата звернення 10.11.2017).

622. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 серпня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо захисту України та зміцнення її обороноздатності» : Указ Президента України від 24.09.2014 № 744/2014. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/369.html> (дата звернення 10.11.2017).

623. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення 10.11.2018).

624. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 10.10.2018).

625. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю в Україні» : Указ Президента України від 16.06.2015 № 341/2015. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/401.html> (дата звернення 10.11.2017).

626. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» : Указ Президента України від 08.06.2012 № 389/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389/2012> (дата звернення 10.11.2018).

627. Про роботу постійної комісії з питань забезпечення громадського порядку, дотримання законності, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян : рішення Харківської міської ради від 23.12.2005 № 275/05. URL: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile/document/view/id/344480> (дата звернення: 11.04.2018).

628. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22.03.2001 № 2331-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14> (дата звернення 17.08.2018).

629. Про скасування інституту державної варти й сформування народної міліції : Закон УНР від 4 січня 1919 р. ЦДАВО України. Ф. 2208. Оп. 2. Спр. 2. Арк. 6.

630. Про Службу безпеки України» Закон України від 25.03.1992 № 2229–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення 11.12.2018).

631. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 11.04.2018).

632. Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю : Постанова ВРУ від 26.01.1993 № 2931–XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2931-12> (дата звернення 11.10.2018).

633. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 02.04.2018).

634. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України від 12.08.2014 № 1636–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-18> (дата звернення 10.07.2018).

635. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. *Офіційний вісник Президента України*. 2012. № 4.

636. Про стратегію сталого розвитку Україна–2020 : Указ Президента України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8.

637. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402–VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 11.10.2018).

638. Про схвалення Інтегрованої концепції забезпечення безпеки та правопорядку під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2008 р. № 1244. *Офіційний вісник України*. 2008. № 71.

639. Про схвалення Концепції Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Розпорядження КМУ від 31.08.2016 № 892–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/892-2016-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018).

640. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333–р. URL:

<https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 11.10.2018).

641. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 № 90–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80> (дата звернення 18.07.2018).

642. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 15.11.2017 № 1023–р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/1023-2017-%D1%80> (дата звернення 10.11.2018).

643. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

644. Про утворення Координаційної ради з питань якості і безпеки життя людини : Постанова КМУ від 26.12.2011 № 1393. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/244863571> (дата звернення 10.10.2018).

645. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України : Постанова КМУ від 16.09.2015 № 730. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/730-2015-%D0%BF>

646. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

647. Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки : Закон України від 23.04.1999 № 613–XIV. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=613-14> (дата звернення 11.12.2018).

648. Програма протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території Великодальницької сільської ради Біляївського району Одеської області на 2017 рік. URL: <http://v-dalnik.od.ua/2-uncategorised/380-prohrama-protydii-zlochynnosti-ta-posylennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-velykodalnytskoi-silskoi-rady-biliaivskoho-raionu-odeskoi-oblasti-na-2017-rik> (дата звернення: 27.01.2018).

649. Програма територіальної оборони Харківської області на період 2018–2019 років : рішення обласної ради від 07.12.2017 № 554–VII. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/programa-teritorialnoji-oboroni-kharkivskoji-oblasti-na-2016-2017-roki> (дата звернення: 11.04.2018).

650. Проект Закону України «Про порядок делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31553&pf35401=116145> (дата звернення 13.02.2018).

651. Прокопенко О. Ю. Поняття організаційних форм діяльності органів внутрішніх справ як суб'єкта забезпечення правопорядку в регіоні. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2015. Вип. 35 (1.3). С. 10–13.

652. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в зарубіжних державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти. URL: <http://radnuk.info/statti/249-tioriuagov/14818-2011-01-19-03-24-04.html> (дата звернення 18.09.2018).

653. Противодействие коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы «Партнерство в противодействии коррупции». Проект «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні «Гідна Україна». URL: http://www.pace.org.ua/images/cd/5-2_rus_ngo_workbook1.pdf (дата звернення 11.10.2018).

654. Прохоров Г. М. Прошлое и вечность в культуре Киевской Руси. *Человек и история в средневековой философской мысли русского, украинского и белорусского народов*: сборник научных трудов. Киев : Наукова думка, 1987. С. 30–38.

655. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія / за заг. ред. д-ра. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. 2-ге вид., доопрац. і допов. К. : Логос, 2014. 237 с.

656. Пішонка В. Концептуальні засади реформування прокуратури України. Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали наук.-практ. конф. (м. Київ, 25 листоп. 2011 р.) / Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. Київ, 2012. С. 6–10.

657. Рабинович М. П. Основи загальної теорії права та держави. К., 1994. 104 с.

658. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник. Київ : Атіка, 2001. Видання 5–те, зі змінами. 176 с.

659. Рабінович П., Луців О. Верховенство права: сучасні вітчизняні підходи до інтерпретації. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 2. С. 3–16.

660. Радіонов І. І. Громадська безпека як родовий об'єкт злочинів. *Право і безпека*. 2003. № 2'4. С. 156–159.

661. Разаренов Ф. С., Прудников А. С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечение безопасности на транспорте. М. : Высш. юрид. заоч. шк. МВД СССР, 1990. 44 с.

662. Развадовский В. Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения. *Юридический вестник*. 1999. № 1. С. 39–41.

663. Рамкова конвенція про захист національних меншин: Конвенція Ради Європи від 01.02.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (дата звернення: 02.12.2018).

664. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на 2016–2017 роки : рішення обласної ради від 14.04.2016 № 106–VII. URL: http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=14696&base=77 (дата звернення 11.11.2018).

665. Регіональна програма забезпечення публічної безпеки і порядку та протидії злочинності на території Харківської області на 2018–2019 роки: затверджена рішенням обласної ради від 01 березня 2018 року № 656–VII. URL: <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/public-information/oblasni-programi/323-rehionalna-prohrama-zabezpechennia-publichnoi-bezpeky-i-poriadku-ta-protydii-zlochynnosti-na-terytorii-kharkivskoi-oblasti-na-2018-2019-roky> (дата звернення 12.09.2018).

666. Результати всеукраїнських опитувань щодо судової системи, судової реформи та сприйняття корупції за 2018 рік. Рада суддів України. URL: <http://tsu.gov.ua/ua/documents/20> (дата звернення 11.01.2019).

667. Резнік О. М. Роль Служби безпеки України як правоохоронного органу в захисті фінансової системи держави. *Jurnalul Juridic national: Theorie si Practica*. 2016. № 5 (21). С. 77–79.

668. Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. Гілея: науковий вісник : зб. наук. праць / Головний редактор В. М. Вашкевич. Київ : ВІР УАН, 2011. Вип. 47. С. 594–602.

669. Ричко О. Принцип гуманізму в публічній політиці. *Зб. наук. праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 2. С. 221–229.

670. Рішення про регіональну Програму забезпечення громадського порядку та громадської безпеки на території Дніпропетровської області на період до 2020 року від 25.03.2016 № 30–03/VII. URL: <https://oblrada.dp.gov.ua/rishennia/sklikannia-7/3-session/programa-zabezpechennya/>.

671. Рогатюк І. В. Функція обвинувачення — рушійна сила кримінального процесу. *Право України*. 2002. №2. С. 79–81.

672. Родигіна І. В. Компетентісно орієнтований підхід до навчання. Харків : Вид. група «Основа», 2005. 96 с.

673. Розвиток публічної адміністрації в Україні на основі європейського адміністративного простору. URL: www.adm-pl.gov.ua/politics/data/upload/.../d_inf_01_2007.doc. (дата звернення: 11.04.2018).

674. Розенфельд В. Г., Старилов Ю. Н. Проблемы современной теории административного договора. *Правоведение*. 1996. № 4. С. 3–12.

675. Романенко Є. О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3. С. 38–46.
676. Романенко О. Фінанси : підручник. Київ : Центр навч. літ., 2006. 312 с.
677. Ромовська З. В. Особисті немайнові права фізичних осіб. *Українське право*. 1997. № 1 (6). С. 11–13.
678. Росіхіна В. Конституційні нормативно-правові гарантії забезпечення права громадян на публічні об'єднання: теорія і практика. *Вісник Конституційного Суду України*. 2013. № 4. С. 72–79.
679. Россинский Б. В. Административная ответственность: курс лекций. М. : Норма, 2004. 280 с.
680. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2009. 576 с.
681. Рудовська С. І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 1. С. 60–68.
682. Рудь І. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: цілі, напрями, пріоритети. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=782:strategiya-ukrajina-2020&catid=8&Itemid=350 (дата звернення 12.12.2018).
683. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або Принципи політичного права / пер. з фр. та ком. О. І. Хома. Київ : Port-Royal, 2001. 349 с.
684. Рязанцев О. Є., Рубін А. В. Характеристика функцій юридичної відповідальності. *Порівняльне аналітичне право*. 2017. № 1. С. 272–274.
685. Савостин А. А. Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие, классификация). *Юрист*. 2001. № 11. С. 52–55.
686. Савченко Б. Г. Резерв керівних кадрів в державному управлінні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1. С. 376–381.
687. Садовська І. Б., Божидарнік Т. В., Нагірська К. Є. Бухгалтерський облік : навч. посібник. Київ : Центр навч. літ., 2013. 688 с.
688. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.
689. Саміло Г. О. Теорія держави і права : навч. посіб. Запоріжжя : Просвіт», 2010. 348 с.

690. Самойлович А. А. Визначення складу адміністративного правопорушення в галузі рослинництва. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип. 6. Т. 2. С. 46–49.

691. Сафонов І. П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 19 с.

692. Селіванов А. О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин: наук. видання. Київ : Видавничий Дім «Ін. Юре», 2000. 68 с.

693. Семіног О. О. Правове регулювання пас-портно-візової системи України. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 29–33.

694. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

695. Середа В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.

696. Серьогіна С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні : монографія. Харків : Ксілон, 2001. 278 с.

697. Сидор М. Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. Ужгород, 2015. Вип. 30, т. 2. С. 75–81.

698. Сидоренко Р. О. Підтримання прокурором державного обвинувачення в суді: поняття та особливості реалізації. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 143–146.

699. Сидоркин Ю. В. Возникновение и развитие понятия «благочиние» в правоохранительной сфере Российской империи. *Matters of Russian and International Law*. 2017. Vol. 7, Is. 4A. P. 40–46.

700. Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Федеральный государственный образовательный учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Москва, 2009. 184 с.

701. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору. Наук. праці. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. Вип. 171. Т. 183: *Юриспруденція. Соціологія*. С. 29–33. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183–171-8.pdf> (дата звернення: 07.02.2018).

702. Синявська О. Ю. Суб'єктивні публічні права приватних осіб. *Право і безпека*. 2010. (34). URL: <http://194.44.242.>

244/Portal/Soc_Gum/Pib/ 2010_2/PB-2/PB2 11.pdf (дата звернення: 07.02.2018)

703. Система оцінювання роботи суду: стандарти, критерії, показники та методи. *Проект «Справедливе правосуддя»*. URL: <https://court.gov.ua/userfiles/sors15.pdf> (дата звернення 06.01.2019).

704. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.

705. Скворцов С. С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 2. С. 194–198.

706. Словарь иностранных слов / сост. И. М. Суслова. М. : Рус. яз., 1983. 608 с.

707. Словарь иностранных слов. 16-е изд., испр. М. : Рус. яз., 1988. 432 с.

708. Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 3, 1972. 744 с.

709. Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. К. : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4, 1973. 840 с.

710. Словник української мови: в 11 т. / за заг. ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 2, 1971. 552 с.

711. Смирнов А. Ф. К вопросу о критериях оценки организации и деятельности органов прокуратуры. Актуальные проблемы регулирования правового государства. Харьков : Юрид. ин-т, 1990. С. 198–250.

712. Смолій В., Степанков В. Влада в Українській державі: сутнісний зміст та вектори позиціонування. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура. К. : Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с. (С. 41–88). URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-02-7353-5/978-966-02-7353-5.pdf> (дата звернення: 07.02.2018)

713. Смыр М. Н. (сост.) Екатерина Великая. 1780–1790-е гг М.: Олма Медиа Групп, 2010. 256 с. (Россия путь сквозь века). URL: https://www.litmir.me/br/?b=265963&p=1#section_2 (дата звернення 16.07.2018).

714. Совгиря О. Проблеми правового регулювання діяльності Кабінету Міністрів України. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Юридичні науки* / Київський національний університет ім. Т. Шивченка. Київ : ВПЦ «Київський ун-т», 2010. № 82. С. 13–16.

715. Соловйов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління в Україні. *Університетські Наукові записки*. 2007. № 3 (23). С. 27–33.

716. Спивак В. А. Развивающее управление персоналом. СПб.: Издат. дом «Нева», 2004. 440 с.
717. Сподарик Н. І. Інформаційно-аналітичне забезпечення підрозділів Національної поліції України у запобіганні насильницьких злочинів проти життя та здоров'я особи, що вчиняються студентами ВНЗ. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 3. С. 143–146.
718. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки : монографія / О. Ф. Новікова, О. Г. Сидорчук, О. В. Панькова та ін. Київ, Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2018. 184 с.
719. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т.: Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М. : НОРМА, 2002. 600 с.
720. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3-х т. Т.1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : НОРМА (Издательская группа НОРМА ИНФРА М), 2002. 728 с.
721. Стеценко І. Т. Основи менеджменту. Хто такий менеджер : навч. посіб. Київ : А.С.К., 2004. 221 с.
722. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. . Київ : Атіка, 2008. 624 с.
723. Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.
724. Струкова В. Д. Місце адміністративного договору в приватно-правовому партнерстві. *Науковий вісник академії внутрішніх справ України*. 2016. № 2 (99). С. 86–98.
725. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / відп. ред. В. Маляренко. Київ : Юрінкомінтер, 2004. 376 с.
726. Сухонос В. В. Теорія держави і права : підручник. Суми: Університетська книга, 2014. 544 с.
727. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. К. : Юрінком Інтер, 2010. 384 с.
728. Сучасний тлумачний словник української мови: 65 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Х. : Школа, 2006. 1008 с.
729. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / Центр муніципального і регіонального розвитку, Міжнародний фонд «Відродження». Л. : Афіша, 2003. 176 с.
730. Сушинський Ол. Публічна влада та місцеве самоврядування: концептуальні аспекти. *Проблеми малих міст України і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду* : матер. міжнар. наук.-практ.

конф. (м. Золочів – Львів, 27–28 травня 2000 р.). Львів : Державність, 2000. С. 23–28.

731. Таньчук О. А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2015. № 3. С. 63–71.

732. Тарахонич Т. І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 284–287.

733. Теория государства и права / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.]. М. : Норма, 1998. 456 с.

734. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2001. 776 с.

735. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. Москва : Юристъ, 1997. 672 с.

736. Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский [и др.]; под ред. В. М. Корельского и В. Д. Первалова. М. : ИНФРА М, 1997. 570 с.

737. Теорія держави і права: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Галунька. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. 296 с.

738. Теорія держави і права : навч. посіб. / Р. А. Ромашов, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша; за заг. ред. професора Р. А. Ромашова та старшого наукового співробітника Н. М. Пархоменко. Київ : КНТ, 2007. 216 с.

739. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. М. Шульга, Л. В. Новікова, В. І. Сідоров [та ін.]; за ред. А. М. Шульги. Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. 464 с.

740. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць [та ін.]; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

741. Теремецький В. І. Поняття адміністративного вно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія.Право*. 2012. № 1 (35). С. 50–54.

742. Тертишник В. Концептуальні аспекти прокурорського нагляду. *Вісник прокуратури*. 2002. № 6 (18). С. 14–19.

743. Тертышник В. М. Уголовный процесс: учебное издание. Харьков: Арсис, 1997. 528 с.

744. Тимофєєв С. В. Сервісна діяльність МВС: порівняльний аналіз. URL:

<http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/3292/1/%D0%A2%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D1%84%D1%94%D1%94%D0%B2%20%D0%A1%D0%92..pdf> (дата звернення 18.12.2018).

745. Тимчишин Т. М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна характеристика. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 2. С. 199–207.

746. Титаренко І. В. Удосконалення процесу інформаційного забезпечення як інструменту ефективного управління підприємством. *Міжнародний зб. наук. праць*. 2010. Вип. 1 (19). С. 349–353.

747. Титарчук О. Розвиток сектору безпеки та оборони України: концепція безпеки людини. East European Security Research Initiative Foundation. 2016. URL: <http://eesri.org/wp-content/uploads/2016/02/2016-02-Human-Security-and-SDSD-inUkraine-EESRI-C-UKR.pdf>. (дата звернення: 07.02.2018)

748. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб. *Вісник Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 67–71.

749. Тихий В. П. Уголовно-правовая охрана общественной безопасности. Х.: Вища школа, 1981. 172 с.

750. Тіньков А. Л. Роль громадських організацій у протидії політичній корупції. *Вісн. НАДУ*. 2010. № 3. С. 199–206.

751. Тодыка Ю. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. Харків : Факт, 2000. 608 с.

752. Толковый словарь современного русского языка / Под ред. Татьянченко Н. Ф. М. : Альта-Пресс, 2005. 1216 с.

753. Толстой Ю. К., Явич Л. С. Советское право регулятор общественных отношений в СССР. *Известия вузов. Правоведение*. 1958. № 4. С. 121–126.

754. Тополя Р. В. Адміністративно-правові відносини в сфері експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Т. 1. С. 220–222.

755. Третяк В. В. Економічна безпека: сутність та умови формування. *Економіка і держава*. 2010. № 1. С. 6–8.

756. Тучак М. О. Форми адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 137–142.

757. У Святошинському районі почне діяти муніципальна варта. URL: <https://kyivcity.gov.ua/news/55229.html> (дата звернення: 6.02.2018).

758. У Харківському управлінні СБУ розпочав роботу центр on-line відеомоніторингу. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=0SDCUJN-geg> (дата звернення 12.12.2017).

759. Угода між Україною та Аргентинською Республікою про взаємну адміністративну допомогу з питань запобігання, розслідування та припинення митних правопорушень від 24.04.2012. *Офіційний вісник України*. 2016. № 35, № 28. Ст. 1101. Ст. 1382.

760. Угода між Урядом України і Урядом Грузії про співробітництво у митних справах від 14.02.1997. *Офіційний вісник України*. 2010. № 13. Ст. 648.

761. Угода між Урядом України і Урядом Республіки Вірменія про співробітництво і взаємодопомогу у митних справах від 07.10.1994. *Офіційний вісник України*. 2006. № 24. Ст. 1795.

762. Угода про асоціацію. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/ yevropejska-integraciya/ugoda-pro-asociasiyu> (дата звернення: 07.02.2018)

763. Уголовное право. Особенная часть : учебник. Издание второе исправленное и дополненное / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Л. В. Иногамовой-Хегай, д-ра юрид. наук, проф. А. И. Рарога, д-ра юрид. наук, проф. А. И. Чучаева. М. : Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРАМ, 2008. 800 с.

764. Узагальнені статистичні та аналітичні дані про діяльність органів прокуратури у 2018 році. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&_t=rec&id=248318&download_af=2760 (дата звернення 11.01.2019).

765. Узагальнення судової практики розгляду кримінальних проваджень про злочини проти громадської безпеки у першому півріччі 2017 року. Бершадський районний суд Вінницької області. URL: <https://bh.vn.court.gov.ua/sud0202/info/378041/> (дата звернення: 04.04.2018).

766. Управление персоналом : учебник для вузов / Е. А. Аксенова, Т. Ю. Базаров, Б. Л. Еремин и др.; под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. Москва : Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. 422 с.

767. Управління органами Національної поліції України : підруч. / за заг. ред. В. В. Сокуренька; О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова та ін.; передм. В. В. Сокуренька. Харків : Стильна типографія, 2017. 580 с.

768. Усенко Б. Правове регулювання управління на теренах України в період середньовіччя і Нового часу. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: [у 2 т.] / відп. ред. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 28–32.

769. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. Огляд стандартів та практик у країнах — членах Ради Європи. URL: http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf (дата звернення: 11.04.2018).

770. Фатхутдінов В. Г. Поняття суб'єктів, об'єктів та змісту адміністративно-правових відносин у сфері громадської безпеки. *Держава та регіони. Сер.: Право*. 2018. № 1 (59). С. 127–132.

771. Фатхутдінов В. Г. Правове регулювання забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2013. № 8. С. 94–97.

772. Фатхутдінов В. Г. Частотність операціоналізації та контекстуальність використання терміна «публічна безпека» в Законі України «Про Національну поліцію України». URL: <http://goal-int.org/chastotnist-operacionalizacii-takontekstualnist-vikoristannya-terminu-publiczna-bezpeka-v-zakoni-ukraini-pronacionalnu-policiyu-ukraini/> (дата звернення: 07.02.2018)

773. Федоренко В. Інститут прокуратури у механізмі Української держави: сучасний стан і перспективи реформування. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 4. С. 202–213.

774. Федоренко В. Л. Визначення поняття центрального органу виконавчої влади в Україні: нормопроектні й державно-управлінські аспекти. *Державне управління: теорія та практика*. 2009. № 2 (10). С. 341–348. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/Fedorenko.pdf (дата звернення 12.09.2018).

775. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. *Голос України* від 12.07. 2016. URL: <http://www.golos.com.ua/article/272289> (дата звернення 18.10.2018)

776. Федорчак І. В. Адміністративно-правова характеристика об'єкта адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 1. С. 158–163.

777. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 40 с. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2618/aref_Felyk_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y (дата звернення 16.08.2018).

778. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА, 1999. 506 с.

779. Фінанси (теоретичні основи) : підручник / М. В. Грідчіна, В. Б. Захожай, Л. Л. Осіпчук та ін.; під кер-вом і за наук. ред. М. В. Грідчіної, В. Б. Захожая. 2-ге вид., випр. і допов. Київ : МАУП, 2004. 312 с.

780. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2004. 2-е вид., перероб. та допов. 510 с.

781. Фролов Ю. М. Види адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері вищої освіти за участі вищих навчальних закладів. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 75–82.

782. Хамула П. І. Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2016. 238 с.

783. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. 328 с.

784. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна ; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 435 с..

785. Харченко В. Принципи формування системи стратегічного управління розвитком промислового підприємства. *Економіка*. 2014. № 4 (130). С. 66–71. URL: file:///D:/%D0%B7%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8/Skhid_2014_4_12.pdf (дата звернення: 07.10.2018)

786. Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Общая теория юридической ответственности : монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.

787. Хміль Ф. І. Управління персоналом : підручник. Київ : Академ. видав., 2006. 488 с.

788. Хомич В. М. Социалистическая ответственность и право. *Право и демократия*. 1989. № 2. С. 19–31.

789. Хомов С. М. Громадський моніторинг як форма громадського контролю за діяльністю Державної фіскальної служби України. *Часопис Академії адвокатури України*. 2015. Т. 8. № 4. С. 138–143.

790. Хомутник Н. В., Бала Р. Д. Методи оцінювання персоналу підприємства. Маркетинг та логістика в системі менеджменту: матеріали IX Міжнародної наук.-практ. конф. (Львів, 8–10 листопада 2012 року) / Національний університет «Львівська політехніка» та ін. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. С. 428–430.

791. Христиан Вольф и философия в России. 2001. СПб., Изд-во Русской христианской гуманитарной академии, 400 с.

792. Цивільний кодекс України: Зкон Українм від 16.01.2003 № 435–IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення 11.06.2018).

793. Цимбалістий Т. О. Офіційне тлумачення Конституційним Судом України Конституції та законів України як форма захисту прав і свобод людини і громадянина. *Актуальні питання реформування правової системи України* : зб. наук. ст. за матеріалами III міжнародної наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 2–3 червня 2006 р.): у 2-х т. / Уклад. Т. Д. Климчук, І. Н. Якушев. Луцьк : РВВ «Вежа», 2006. Т. 1. С. 222–226.

794. Цыганков Д. Б. Оценивание программ и политик: методология и применение. Москва, 2010. 237 с.

795. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 63–67.

796. Чашников В. А. Создание регулярной полиции в России в первой половине XVIII в. *Вестник Уральского юридического института МВД России*. 2015. № 4. С. 19–23. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sozdanie-regulyarnoy-politsii-v-rossii-v-pervoy-polovine-xviii-v> (дата звернення 14.06.2018)

797. Чеботарьов С. С. Гуманізм як принцип права України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 65. С. 205–210.

798. Чемерис А. О., Лесечко М. Д., Рудницька Р. М., Чемерис О. М. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. Львів : ЛПІДУ УАДУ, 2003. 212 с.

799. Червонюк В. И. Теория государства и права : учебник. М. : ИНФРА-М, 2009. 704 с.

800. Череп А. В. Економічний аналіз : навч. посіб. К. : Кондор, 2005. 160 с

801. Черкесов Г. Н. Надежность аппаратно-программных комплексов : учеб. пособие. СПб.: Питер, 2005. 479 с.

802. Чистяков О. И. Российское законодательство X–XX веков. В девяти томах. Москва : Юрид. лит., 1987. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма. 528 с.

803. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 23 с.

804. Чишко К. О. Кваліфікація адміністративних проступків у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: історичний аспект та сучасне розуміння. *Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Вип. 3. Ч. 2. Т. 2. С. 185–189.

805. Чумаченко М. Г. Економічний аналіз : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 2001. 540 с.

806. Чураков А. Н. Принципы юридической ответственности : автореф. дис. ... юрид. наук: 12.00.01. Волгоград, 2000. 19 с.

807. Шарая А. А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 174–177. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf (дата звернення 16.11.2018)

808. Шатрава С. Стан та правове регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції на сучасному етапі розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 83–87.

809. Швиданенко Г. О., Бортнік Є. А. Стратегія національної безпеки США в умовах змін глобального безпекового середовища. *International security in the frame of modern global challenges: collection of scientific works*. Vilnius, 2018. Р. 446–455.

810. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення 16.11.2018)

811. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України. *Право України*. 2011. № 5. С. 180–181.

812. Шопина О. В. Нормативный правовой акт — основной источник российского права. *Новая правовая мысль*. 2004. № 3. С. 27.

813. Шоптенко С. С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

814. Шорохова Г. М. Використання інформаційних технологій в діяльності Національної поліції України. *Економіко-правові виклики 2017 року: матеріали VIII Міжнародної наук.-практ. конф. НАНП (14 січня 2017 року)*. Львів : НАНП-Національна академія наукового розвитку, 2017. Том 2. С. 274–278.

815. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х., 2007. 20 с.

816. Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії і практики) : монографія. К. : Центр навч. літ., 2005. 424 с.

817. Шутович В. В. Місце і роль консультативних, дорадчих органів у системі нормопроектного забезпечення діяльності Президента України: проблеми теорії та практики. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3. С. 74–78.

818. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія: підр. 5–те вид. Київ : Кондор, 2011. 548 с.

819. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: Лист ВАС України від 01.06.2010 р. №781/11/13–10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10 (дата звернення 12.09.2018).

820. Экономический словарь / [А. И. Архипов и др.]; отв. ред. Л. И. Архипов. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 672 с.

821. Юнін О. С. Зарубіжний досвід організації діяльності підрозділів поліції і можливості його застосування в Україні : монографія. Харків : Панов, 2015. 430 с.

822. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. К. : Українська енциклопедія, 1998. Т. 5: П–С, 2003. 736 с.

823. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4. 748 с.

824. Юридичний словник / За ред. Б. М. Бабія, В. М. Корецького, В. В. Цветкова. К. : Головна редакція Української рад. енцикл. АН України РСР, 1974. 848 с

825. Юрчак І. Р. Обов'язки особи: теоретико-правовий вимір: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01 / Міністерство внутрішніх справ України, Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 21 с.

826. Юскаєва І. П. Зміст кадрового забезпечення Міністерства соціальної політики України. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту. Сер.: Право*. 2014. Вип. 28 (2). С. 78–81.

827. Яковлев С. В., Петров К. Е., Боцюра О. А. Інформаційно-аналітичний підхід до оцінки ефективності роботи підрозділів органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 1998. № 3–4. С. 40–52.

828. Якуба О. М. Административная ответственность. Москва : Юрид. лит., 1972. 152 с.

829. Яремчук С. В. До проблеми формування інституту відповідальності держави перед особою в Україні. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична*. 2014. Вип. 3. С. 41–52.

830. Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний НДІ МВС України. Київ, 2009. 238 с.

831. Ярмиш Н. О. Принципи забезпечення громадської безпеки. *Наше право*. 2015. № 6. С. 124–129.

832. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. *Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні* : підручник. Харків : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. 653 с.

833. Ярочкин В. И. Информационная безопасность : учебник для студ. дентов вузов. М. : Академический Проект; Гаудеамус, 2004. 544 с.

834. Ярошенко Ю. О. Ліцензування суб'єктів здійснення приватної охоронної діяльності. *Право і суспільство*. 2014. № 5.2. С. 255–258.

Наукове видання

ПАНОВА Оксана Олександрівна

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Монографія

Підп. до друку 28.12.2018. Формат 60х84/16

Ум.друк. арк. 29,8. Обл.-вид. арк. 29,1. Тир. 300 пр. Зам. № 22

Видавець: ФОП Панов А.М. Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції серія ДК № 4847 від 06.02.2015 р. м. Харків, вул. Жон Мироносиць, 10, оф.

6, тел. +38(057)714-06-74, +38(050)976-32-87 copy@vlavke.com

Виготовлювач – видавництво «Константа» Україна, Харківська область, м. Харків, вул. Космічна, 26 Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК

№376 від 22.01.2001

